الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

قسم العلوم الاقتصادية

مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

الشعبة: العلوم الاقتصادية التخصص: إدارة و اقتصاد المؤسسة

تسيير الإدارات العمومية في الجزائر

مقدمة من طرف الطالبة: تحت إشراف

خاشع نادية د. بشني يوسف

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة	الاسم واللقب	الرتبة	عن الجامعة
رئيسا	بوزيان العجال	أستاذ مساعد "أ"	جامعة مستغانم
مقررا	بشني يوسف	أستاذ محاضر "أ"	جامعة مستغانم
مناقشا	مقيدش فاطمة الزهراء	أستاذة مساعدة "أ"	جامعة مستغانم
مدعوا	مقراد عبدالله	باحث دكتوراه	جامعة وهران 2

السنة الجامعية : 2017 /2018

شكر

الحمد لله و الصلاة والسلام على رسول الله ، وعلى اله و صحبه ومن تبعه إلى يوم الدين .

ياربـ إذا أعطيتني النجاح فلا تأخذ تواضعي و إذا أعطيتني تواضعا فلا تأخذ اعتزازي بكرامتي .

بعد شكر الله سبحانه و تعالى أتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ بشني يوسف و كل معلمي و اساتذة الأطوار التي مررت بها .

الى كل معلمين الابتدائي منصورة وعلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل.

.

الإهداء:

إلى التي كانت دعواتها ستارا يحميني، إلى التي سهرت الليالي ووقفت إلى جانبي، إلى التي قاسمتني أفراحي وأحزاني، إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها، إلى أغلى امرأة في الدنيا: "أمي الغالية" حفظها الله.

إلى الذي كان سببا في وجودي إلى الذي رعاني وتعب لأجلي في الحياة، إلى الذي علمني أن المرء موجودا إذ وجدت فيه حسن الخلق والطاعة، إلى الذي أوصاني بالعلم، إلى أغلى رجل في الدنيا: "أبي العزيز" حفظه الله ورعاه.

الى الجدين الكريمين والجدتين بارك فيهما الله

الى الاخت شهيناز وفاظيلة

الى الاخوة اسماعيل أمين والاخ إبراهيم

الى كل الخالات و الاخوال

الى كل الاساتذة بكلية العلوم الاقتصادية وعلى راسهم الأستاذ بوزيان العربي

الى الاستاذة المؤطر بشني يوسف و الى الاساتذة اعضاء لجنة المناقشة

إلى كل الأهل والأقارب الذين وسعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي.

إلى كل طلبة المعهد خاصة طلبة الماستر تخصص إدارة اقتصاد المؤسسة

الى زملاء العمل.

الفهرس

الفهرس

المقدمة العامة

المقدمة العامة:

للإنسان حاجات متعددة و متجددة يعمل دائما على إشباعها هذه الحاجات تنقسم إلى قسمين: حاجات فردية يتم إشباعها عن طريق النشاط الخاص، و حاجات جماعية " عامة " يعهد بإشباعها إلى الهيئات العامة، هذه الحاجات تختلف من بلد إلى آخر و في نفس الوقت تختلف في البلد الواحد تبعا لإختلاف الفلسفة والسياسة الإقتصادية والإجتماعية للدولة، و تمثل هذه الحاجات محور النشاط المالي والإقتصادي للدولة، و يتمثل هذا النشاط في قيام الدولة بمنهجية تسيير معينة في سبيل تقديم الكفاية اللازمة من الخدمات، يعد نموذج التسيير علامة فارقة في تطور البلدان لدى تم إنتهاج أسلوب حديث في التسيير الذي بدأت باتباعه البلدان المتقدمة و تبعتها في دلك البلدان النامية.

التسيير العمومي الجديد يعد ناجحا في بلدان و إنتقدته بلدان أخرى إلا أن الإجماع كان أنه حل مشاكل عديدة في مجال تقديم الخدمة العمومية.

تعتبر إشكالية تسيير المياه والتطهير من بين الإشكاليات التي تتجاوز الأقاليم والحدود الدولية، ويتطلب تقييم أداء المؤسسات المكلفة بتوزيع وإنتاج المياه البحث في الآليات التقنية والإدارية والتشريعية، للتعرف على أوجه الخلل ومكامن التحديث لتكون أكثر فعالية ،وينسجم أداؤها مع أداء المنظمات الدولية ذات الصلة للاستفادة القصوى من الخبرات العالمية في مجال المياه.

عرفت الجزائر المستقلة العديد من المناهج في مجال تسيير المياه من خلال السياسة التي كانت تحكم الدولة والمناهج المتخذة في التسيير وإسقاط إديولوجيات الدولة على تسيير الخدمات العمومية عامة والخدمات المتعلقة بالمياه خاصة ،وبالتالي انتهجت الدولة الجزائرية العديد من المناهج والسبل من أجل التسيير الفعال لهذا المورد الحيوي، وقد تعددت الأسباب التي لا يمكن حصرها في سبب وحيد بالإضافة إلى الكثير من العوامل التي انعكست سلبياتها على حدوث أزمات في مجال المياه، وتعقدت إذ أن الجفاف الذي عرفته الجزائر مع بداية الثمانينات كان له أثر كبير على نقص هذا المورد الحيوي، بالإضافة إلى أن مواردنا المائية محدودة نوعا ما زيادة على النمو الديموغرافي المتزايد الذي من شأنه التأثير على الطلب المتزايد للسكان على المياه الصالحة للشرب وإشكالية تصريف المياه المستعملة، كما أن تحقيق الأمن الغذائي أيضا يتطلب الحاجة الملحة للموارد المائية في ا...ال الزراعي زيادة على التطور الاقتصادي الذي عرفته البلاد.

والذي كان له أيضا تأثير كبير على نسبة المياه الموجهة لهذا الجانب الهام من الحياة الاقتصادية.

إشكالية البحث:

لم تكن الحلول التي تم اتخاذها سابقا في مجال تقديم الخدمة العمومية حلولا جذرية ،بل كان الكثير منها استثنائي أو استعجالي والتي غالبا ما تأتي بعد تعقد الوضع، واعتمدت هذه الحلول على تقديم الكثير من الأموال لتنمية الموارد وإنشاء المؤسسات دون عقلنة الإستخدام ،وبذل الجهد من أجل زرع التوعية بأهمية المحافظة على الموارد الحيوية.

في ما يخص الموارد المائية في الجزائر فكان التغيير بعد صدور القانون المتعلق بالمياه في سنة 2005 والنصوص المتضمنة تطبيقات هذا القانون، الذي تمخض عنه فتح الباب أمام القطاع الخاص لخوض غمار تسيير وإنتاج المياه سواء عن طريق الترخيص أو الامتياز أو تفويض التسيير ،وهي التعديلات التي نجم عنها اللجوء إلى إسناد إنتاج وتسيير المياه إلى مؤسسات حديثة تعتمد على الآليات العصرية والتقنيات التي من شأ"ا توظيف الإمكانيات المادية والطاقات البشرية المتوفرة، ولا ينحصر هذا التوظيف في الطاقة الذاتية للإطار المهني بل يتعداه إلى انسجامها مع التقنيات الحديثة في مجال التسيير والتكوين.

وأمام هذا الوضع بادرت العديد من الدول على المستوى العالمي في البحث عن إيجاد حلول وأنماط للتسييرالناجح بالهدف.

تحسين الخدمة العمومية، ويعتبر نمط التسيير المفوض الحل الذي انتهجته هذه الدول.

وهدا ما يجعلنا نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى مساهمة التسيير العمومي الجديد في تحسين أداء الخدمة العمومية ؟

يشتق من صميم هذا السؤال الرئيسي أسئلة فرعية أخرى تتمحور و تدور الدراسة شكلا و مضمونا وتحليلا في الإجابة عليها و منها:

ماهية دوافع و حتميات تطبيق التسيير العمومي الجديد ؟

هل هناك خطط و استراتيجيات في سبيل تفعيل التسيير العمومي الجديد ؟

ماهي مجمل العراقيل و المعوقات التي قد تقف حائلا دون تطبيق فعال للتسيير العمومي الجديد و دون التوصل لإدارة مستقلة بدا~ا مواكبة لعصر يتميز بالتغير المستمر ؟

هل يعد التسيير المفوض النمط الأمثل لعقلنة توزيع المياه في الجزائر و القضاء على ازمة المياه؟

فرضيات البحث:

تقودنا معالجة الإشكالية الرئيسية و الأسئلة الفرعية إلى اختبار مدى صحة الفرضيات التالية:
-التسيير العمومي عامل محوري في بناء خدمة عمومية مثالية للمجتمع.
-العالم المعاصر هو عصر التغيرات و عصر يتميز —يمنة الشراكة بجميع اشكالها

و المطلوب هو إيجاد منهجية تسيير متأقلمة مع هده التغييرات و متكيفة مع متطلبات العصر.

رغم توفر الإرادة السياسية للتغيير و لتبني طرق جديدة في التسيير يبقى المشكل الأساسي المطروح في الجزائر يتمحور حول التطبيق و المتابعة.

حدود البحث:

- من حيث البعد العلمي : تندرج هده الدراسة ضمن آليات التسيير الجديدة للمؤسسات العمومية في اطار تقديم خدماتها العامة وفق نمط تفويض التسيير.
- من حيث البعد المكاني: يتضمن البحث دراسة حالة على مستوى شركة المياه و التطهير وهران حيث تم الاطلاع على العديد من الوثائق الإدارية و المالية.

أسباب إختيار الموضوع:

هناك أسباب ذاتية و موضوعية دفعتنا لاختيار هذا الموضوع و التي تتمثل في مايلي:

- إن الاهتمام بدراسة التسيير العمومي الجديد يعتبر مكسبا معرفيا هاما للطالب و مكسبا كبيرا للأفراد إذ يمكنهم من معرفة الأساليب الجديدة في تقديم الخدمة العمومية.
- نقص البحوث و الدراسات العربية في هدا ا...ال.
- تزايد استخدام هذا النمط من التسيير في مختلف حكومات دول العالم.

أهداف البحث:

- إحاطة المفاهيم المتعددة لمصطلح التسيير العمومي الجديد مع التنويه بالأهمية البالغة له.
- دراسة واقع التسيير المفوض في الجزائر خاصة في مجال خدمات المياه.
- الإجابة على التساؤلات المطروحة في الإشكالية.

صعوبات البحث:

- نقص المراجع و الكتب باللغة العربية حيث تمت ترجمة الكتب الأجنبية للغة العربية مما صعب من مهمة ضبط المصطلحات نتيجة التشتت في المفاهيم.
- ندرة البحوث في هدا الموضوع.
- صعوبة الحصول على الوثائق الإدارية المطلوبة مما يعيق و يعطل التقدم في البحث العلمي.

منهج البحث:

تحقيقا لهدف البحث و في ضوء طبيعته و أهميته و مفاهيمه و فروضه و حدوده، وحتى نستطيع الإجابة على أسئلة البحث والإلمام بكل جوانبه، و اختبار صحة الفرضيات المذكورة سابقا في ضوء ما يتوفر لنا من بيانات، اعتمدنا في معالجتنا لهذا البحث على مزيج بين المنهج الوصفي التحليلي و المنهج المقارن.

فقد تم استعمال

- المنهج الوصفي بسرد مختلف المفاهيم المتعلقة بالتسيير العمومي و الخدمة العمومية و كدا التسيير المفوض ، و كذا إعطاء صورة للوضع الحالي لتسيير الخدمة العمومية في الجزائر.
- المنهج التحليلي تم استعماله من خلال تحليل مختلف المعطيات و التقارير و النتائج المتعلقة بمدى نجاعة التسيير المفوض في الجزائر ونوعية الخدمة التي يقدمها.
- المنهج المقارن و ذلك من خلال مقارنة نتائج الجزائر خلال السنوات المتوفر فيها النتائج.

و تماشيا مع هذه المناهج اعتمدنا في هذه الدراسة على بعض الأساليب التالية:

- أسلوب البحث الأكاديمي: الذي يعتمد على المراجع المختلفة مثل الكتب و الدوريات

و المقالات و الملتقيات و الدراسات المقدمة في هذا الموضوع.

- أسلوب البحث المعلوماتي عن طريق شبكة الانترنيت.
- القوانين و التشريعات ذات الصلة بتسيير المياه و تسيير و تنظيم المالية العامة و المحاسبة العمومية في الجزائر

خطة البحث:

تتضمن دراسة الموضوع مقدمة عامة يتبعها ثلاث فصول ثم الخاتمة.

حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى عموميات حول القطاع العام و التسيير العمومي.

أما الفصل الثاني فقد خصص لضبط الجانب النظري للتسيير العمومي الجديد بالإضافة الى التسيير المفوض.

و أخيرا الفصل الثالث الذي تطرقنا فيه الى الوضع الحالي للجزائر من حيث خدمة توزيع المياه مع دراسة حالة شركة المياه و التطهير وهران.

و أخيرا ختمنا البحث بخاتمة عامة استعرضنا فيها أهم النتائج المتوصل إليها من خلال الدراسة.

.

الفصل الأول

عموميات حول التسيير في القطاع العام

مقدمة الفصل:

يعتبر التسيير العمومي الوسيلة الأساسية للوصول للأهداف ،سوآءا على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي محلية كانت أو مركزية.

للبحث في موضوع التسيير العمومي الجديد، بدا لنا من المنطقي الاهتمام أولا بموضوع التسيير العمومي أو بصورة أوضح النشاطات التي تخضع لقواعد التسيير العمومي.

من هذا المنطلق سنقوم في هذا الفصل بمحاولة التعرف على ماهية التسيير العمومي، مبادئه و التزاماته بالإضافة الى أشكاله التنظيمية ،وسنطرق أيضا الى إحاطة نظرية للقطاع العام الدي يعد المحور الأساسي في تقديم الخدمة العمومية ، التي هي في حد ذاتها محصلة نشاطات المنظمات العمومية المرتبطة غالبا بالدولة ،ومن هذا المنطلق يرتبط تعريف و تنوع الخدمة العمومية بالنظام و السياسات الحكومية التي تحدد نطاق ومجال هذه الأخيرة، وبناءا عليه سنقوم بعرض مفاهيم و أنواع و مبادئ الخدمة العمومية.

المبحث الأول : ماهية التسيير العمومي

يعتبر التسيير علم وفن إدارة كل الموارد المتاحة، وكاستغلالها الاستغلال الأمثل، بما يخدم الأهداف التنظيمية والأفراد من جهة وأهداف اpتمع من جهة أخرى وفق أسلوب علمي وعملي يضمن ذلك.

المبحث الأول: التسيير العمومي مفهوم عام

المطلب الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

أخذ مصطلح التسيير العمومي عدة مرادفات له، منها:

- الإدارة العمومية.
- المانجمنت العمومي.
- إدارة الخدمة العمومية.

إن مصطلح **التسيير العمومي** أو بالإنجليزيةPublic managements"" لم يظهر ببعده الحالي وكميدان يستحق الدراسة إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر) (19مع أستاذ علم السياسة الأمريكي توماس وودرو ويلسون،Thomas Woodrow Wilsonأستاذ القانون الدستوري بالولايات المتحدة الأمريكية، والذي أصبح رئيسا لها سنة ،1913فقد نشر هذا الأخير بحثا بتاريخ 1887تحت عنوان دراسة الإدارة العامة[1]".

كما يعرف Wilsonالتسيير العمومي بأنه " الغاية أو الهدف العملي للحكومة موضوعه هو إنجاز المشروعات العامة بأكبر قدر ممكن من الفعالية والاتفاق مع رغبات الأفراد وحاجاتهم، فعن طريق الإدارة العامة توفر الحكومات حاجات اpتمع التي يعجز النشاط الفردي عن الوفاء بها[2].

كذلك هو الأمر بالنسبة لجيلينيGélinier .الذي يرى أن التسيير العمومي هو " تنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الإدارات العمومية" .

ويعرف فوزي حبيش التسيير العمومي على أنه : " مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المالية اللازمة، ǁدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها، بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل تكلفة."

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان:" الإدارة العامة: الإطار العام لدراسة الإدارة العامة-فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام –العملية الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ،2003ص..

[2] رق المجذوب:" الإدارة العامة -العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 119.، ص 2000،ب

كما نجد أن Mc Namaraيعرف التسيير بأنه: "الوسيلة التي يتم من خلالها التنظيم العقلاني لكل التغيرات الاجتماعية الاقتصادية، التكنولوجية والسياسية، حيث يتم نشر هذا التنظيم في المجتمع من خلال إدارة المنظمات العمومية[1] ".

حسبBartoli. A فإن مفهوم التسيير العمومي مأخوذ أصلا من المفهوم الأمريكي P.P.B.S[2] .

والذي تم الأخذ به في إطار الجيش الأمريكي من أجل التحكم أكثر في الموارد وكذا تعويض مسلسل الخلل الوظيفي(le dysfonctionnement) الذي عرفته القرارات الأكثر مركزية. من خلال هذا المنطق كان من الضروري أن تتبع هذه الخطوة بمنهجية للمراقبة لخلق تسيير إدارة بالأهداف ،هذه الأخيرة التي تستند إلى مشاركة الأطر التي تقوم بعملية تحديد الأهداف، ويسهرون على عملية تنظيم العمل من خلال هذه الأهداف.

لكن الباحث لاحظ بأن هدا النموذج في التسيير لم يعط النتائج المرجوة والمتوخاة منه على مستوى الإدارة وذلك للأسباب التالية:

- نماذج تقنية قليلة المردودية.
- صعوبة تعريف الأهداف في القطاع العام.
- انعدام تصور استراتيجي للفاعلين في وقت تحديد الأهداف.
- انعدام الرغبة في إحداث التغيير.

إدن يمكن القول أن التسيير العمومي يمثل العمل الحكومي باعتباره أداة تنفيذ السياسات العامة للدولة، فهي تتعامل دائما على أساس شخص عام وليس خاص، ويحكم التسيير العمومي القانون العام ويعمل الموظف العمومي بصفته الرسمية وليس بصفته الشخصية، ويخضع التسيير العمومي لسلطة الدولة ولمؤسساتها الرسمية، والعمل ضمن السياسة العامة للدولة التي يحددها القانون.

كما يعد التسيير العمومي أداة لتحقيق وظائف الدولة من خلال مؤسساتها التي تعكس السياسات العامة للدولة إلى أهداف قابلة للتنفيذ ومن هنا كان التلازم بين السلطة السياسية والتسيير العمومي أي بين سلطة الحكم وأداة التنفيذ.[3]

---

[1] Abdelaziz SEGHIR " LE Management De Services Publics", communication au colloque national sur : " Le Management Et La Formation En Gestion " Institut Sup De Gestion Et De Planification, Alger, 27-29/06/99

[2] P.P.B.S. (Planning, Programming, and Budgeting. System

[3] إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، منتدى العالم الثالث، دار الشروق، القاهرة 2003ص87.

وبالتالي يمكن القول بأن التسيير العمومي يعد الطريقة التي تتحولã ا السياسات العامة للدولة إلى أهداف قابلة للتنفيذ ومن هنا كان التلازم بين السلطة السياسية (الدولة) والتسيير العمومي يعد الطريقة التي تتحول ãا السياسات العامة للدولة إلى واقع يؤثر في حياة المواطنين.

المطلب الثاني: التزامات التسيير العمومي

التسيير العمومي كأسلوب إدارة له مبادئ و التزامات يجب التطرق اليها و التعرف عليها.

الفرع الأول:مبادئ التسيير العمومي.

يخضع التسيير العمومي إلى مجموعة مبادئ ينبغي الالتزام بها وهي:

1. المساواة بين مستعملي المرفق العام.
2. منع كل أشكال التمييز لاسيما تلك المبنية على الأصل والعرق والجنس والإعاقة والدين، والآراء السياسية والانتماء النقابي أو أي اعتبار آخر.
3. عدم التحيز في أداء خدمات المرفق العام.
4. العمل على ديمومة و استمرارية بقاء المرفق العام في كل الأحوال.
5. تكييف الخدمات العمومية مع تطور احتياجات تمع و مستعملي المرفق العام.

الفرع الثاني: التزامات التسيير العمومي

إن عملية التسيير العمومي ينبغي أن تؤدى في إطار يلزم المرفق العام من مؤسسات وإدارات عمومية باحترام مجموعة الالتزامات التالية:

1. احترام حقوق الإنسان ومبدأ الشرعية.
2. يجب أن تحترم الإدارة العمومية حقوق الإنسان لاسيما كرامة الأشخاص وسلامتهم.
3. تقدم خدمات المرفق العام طبقا للقوانين والنظم الوطنية.
4. تتخذ الإدارة العمومية قرار في إطار القانون.

2- الاستفادة من خدمات المرفق العام:

تنظم الإدارة العمومية المرفق العام بطريقة تضمن لمستعمليه الحصول على خدمات مناسبة وميسرة.

يجب تكريس مبدأ المساواة في الحصول على خدمات المرفق العام وعدم التمييز بين المستعملين في القوانين والنظم الوطنية للدولة.

تسهر الإدارة العمومية على توفير شروط إدارة عمومية جواريه تسمح بتوفير خدمات ملائمة وميسرة لمختلف الفئات السكانية.

تضع الإدارة العمومية آليات مساهمة واستشارة اpتمع المدني قصد التكفل بخدمات المرفق العام.

3- الحصول على المعلومات:

تضع الإدارة العمومية في متناول مستعملي المرفق العام، كل المعلومات الضرورية حول الإجراءات والشكليات المتصلة بخدمات المرفق العام.

تعلم الإدارة العمومية المواطن بكل قرار يعنيه وتبين الأسباب وظروف الطعن المتاحة له في حالة النزاع.

تنشئ الإدارة العمومية أو تدعم هياكل استقبال وإعلام مستعملي المرفق العام قصد تسهيل الحصول على الخدمات العمومية وتسجل آراءهم ومقترحاتهم وشكاويهم.

تصمم الوثائق الإدارية العمومية الموجهة لمستعملي المرفق العام في لغة سهلة ومفهومة.[1]

خدمات فعالة وذات جودة عالية:

تضمن الإدارة العمومية خدمات ذات جودة عالية مع الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

تسهر الإدارة العمومية على إقامة آليات مناسبة تسمح بالقيام بتقييم دوري لمردودية المرفق العام ولنوعية الخدمات المقدمة للجمهور.

يتعين على الإدارة العمومية تحديد آجال تنفيذ خدمات المرفق العام والسهر على احترامها.

تسهر الإدارة العمومية على تكييف خدماتها مع تطور احتياجات المجتمع ومستعملي المرفق العام.

تتخذ الإدارة العمومية الإجراءات اللازمة لإرساء الثقة بين الأعوان العموميين ومستعملي المرفق العام والحفاظ عليها.

5 -عصرنة المرفق العام من المؤسسات والإدارات العمومية:

- تسهر الإدارة العمومية على إدخال تقنيات مبتكرة وملائمة في أداء خدمات.

[1] عبد الله عبد السلام أحمد، التحديات والفرص أمام إدارة أحواض الأنبار العربية مرجعية نهر النيل الإدارة المتكاملة للموارد المائية في الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، 2008ص .

- تشجع الإدارة العمومية على استعمال التقنيات الحديثة لاسيما تكنولوجيات الإعلام والاتصال قصد تحسين خدمات.
- تقوم الإدارة العمومية بإقامة شباك وحيد، إذا كان ذلك يتماشى وطبيعة الخدمات التي توفرها.
- تعمل الإدارة العمومية على تبسيط الإجراءات وتخفيف الشكليات المتعلقة بالخدمات.

المطلب الثالث: تطور الفكر الإداري في التسيير العمومي.

لقد تطور الفكر الإداري خلال سنوات طويلة من الممارسات الإدارية في المؤسسات الإدارية المختلفة، وكذلك أسهمت دراسات وبحوث عدد كبير من المفكرين والعلماء في إثراء المعرفة الإدارية، ووضع نماذج ونظريات ومبادئ تفسير الإدارة كظاهرة اجتماعية.

الفرع الأول :مدارس الفكر الاداري خلال القرن العشرين (2000-1900)

إن بدايات نشوء هذا الفكر كانت على يد فردريك تايلور وكان ذلك في أوائل القرن العشرين عندما ظهرت الثورة الصناعية وهنا سوف نذكر مراحل تطور هذا الفكر.

- المدرسة الكلاسيكية التقليدية / القديمة.
- المدرسة السلوكية.
- المدرسة الكمية.
- مدرسة النظم.

مدرسة العلاقات الإنسانية. وتعنى هذه المدرسة بعلاقات الموظفين برؤسائهم والتعامل معهم كأسرة، حتى يرتاح العامل في عمله مما يزيد من إنتاجه، (العامل يعمل للراتب والاحترام[1])، تطور الادارة كعلم له مبادئ وأسس ونظريات هو حديث النشأة مقارنة بالعلوم الأخرى.

بدايات تأطيره تعود لأوائل القرن الماضي (العشرين)، ففي القرن الثامن عشر مع الثورة الصناعية انتشرت المصانع و توسعت ، لذا ظهرت الكثير من المشاكل الادارية والتنظيمية والعمالية استدعت البحث عن حلول لها.-

كما أن هدف المنظمات تركز حول زيادة الانتاج، مما دفعها للبحث عن زيادة الجهود البشرية لكي تستمر هذه المنظمات في العمل.

[1] عمر وصفي عقيلي ، الإدارة المعاصرة ، دار زهران للنشر و التوزيع ، عمان سنة ، 2007ص 29- 28- 27 .

في النصف الثاني من القرن الماضي بدأت موجة المنظمات الخدمية بالتوسع والانتشار بسرعة حتى وصلت إلى ما وصلت إليه في الوقت الحاضر. مما أدى للبحث عن الوسائل الكفيلة بزيادة الكفاءة والفعالية لتوظيف الجهود البشرية واستخدام الموارد المتاحة لهذه المنظمات لتحقيق أهدافها وضمان استمراريتها.[1]

اجريت دراسات ميدانية وأبحاث عديدة والتي قام بها مدراء وخبراء، مما أدى لتراكم قاعدة معرفية واسعة تتضمن العديد من النظريات والمفاهيم الادارية في حقل الادارة خلال العقود العشرة الماضية.

أولاً : المدرسة الكلاسيكية / المدخل التقليدي.

- ترجع بداياتها لعام 1890.
- تركز جميع نظرياتها على الجانب الفني من العمل كالتخصص وتقسيم العمل وتنسيقه وتوزيعه، التسلسل الرئاسي من أجل تحقيق أعلى انتاجية (كفاءة[2])

أهم الافتراضات لهذه المدرسة:

1. الانسان كائن اقتصادي.
2. أعمال المنظمة معروفة وذات طبيعة روتينية بسيطة.
3. اعتمدت معيار الكفاءة والانتاجية فقط للحكم على نجاح المدراء والمنظمات.
4. هنالك أسلوباً أمثل لأداء العمل يمكن تطبيقه في كل الظروف.
5. المنظمة تعمل كنظام مغلق، لا تتأثر بالبيئة المحيطة بها، كما أن هذه البيئة مستقرة.
6. اعتبرت أن كل تنظيم خارج القنوات الرسمية يضر بالإنتاج ولا يخدم المنظمة.

-أ نظرية الادارة العلمية (فردريك تايلور):1(1915-1856)[3]

*يعتبر تايلور رائد الحركة العلمية (الأب الروحي).

•صاحب كتاب مبادئ الادارة العلمية عام 1911والذي يعتبر أول لبنة من لبنات تطوير الفكر الاداري وتوثيقه.

•ركز اهتمامه بالبحث في العمل على مستوى الورشة (مدراء الخط الأول كمشرفين، وعمال.)

[1]محمد فريد الصحن ،مبادئ الادارة ،ط 84 ، 1شارع زكرياء غنيم تانيس سابقا ،الإسكندرية ،مصر ،، 2000، 1999ص . 84

[2]سعيد يس عامر .الفكر المعاصر في التنظيم و الإدارة.الطبعة الثانية .مركز وايد سير غيس للاستشارات والتطوير الإداري القاهرة .مصر 1998ص.20

[3]صبحي العتيبي . تطور الفكر و الأنشطة الإدارية. الطبعة الأولى دار الحامد للنشر و التوزيع عمان -الأردن2002 . ص 61-62

•اعتقد بأن الهدف الأساسي للمدير هو تحقيق أقصى منفعة لصاحب العمل، يرافقها أقصى منفعة للعامل فالرسالة التي نادىًّ ا : الاعتمادية المتبادلة والتعاون بين الادارة والعمال.

•انصبت أبحاثه حول ايجاد الحلول لمشكلة تدني الانتاجية والكفاءة.

•لذا قام بأبحاث وتجارب عديدة في مصانع الصلب والفحم لتخفيض وقت العامل وجهده وتقليل التكاليف، لإيجاد طريقة مثلى لأداء كل عمل.

•مبادئ الادارة العلمية:

1.التخصص الدقيق في العمل.

2.إحلال الأسلوب العلمي في أداء كل عنصر من عناصر العمل.

3.اختيار العاملين وتدريبهم، وتحفيزهم باعتماد الأجر المادي للقطعة.

.4تعاون الادارة والعمال لتحقيق أهداف العمل.

تقسيم العمل وتوزيع المسؤوليات.

*الزوجان فرانك وليليان جالبريث (فريق هندسي) تزامنا مع تايلور وركزا على الانتاجية والكفاءة، من خلال دراسة وتحليل الحركة والوقت وتبسيط الاجراءات للاستفادة المثلى من قدرات العامل لتحقيق الكفاءة الانتاجية.

•استخدما في أبحاثهما أفلام الصور المتحركة لتحليل وتحسين حركات العامل لأداء عمله.

•اخترعا ساعة لتسجيل الوقت حتى / 2000 1من الثانية.

•اهتمت ليليان بعد وفاة زوجها بالجانب الانساني من الهندسة الصناعية (أيام العمل المعيارية/ جدولة فترات الراحة/ تحديد فترة غداء).[1]

*هنري جانت مهندس صناعي : ركز على نظم الرقابة لجدولة الانتاج في المصانع، وقد طور خرائط لهذا الغرض، حيث توضح الخارطة مراحل تقدم العمل في المشروع وما تم انجازه فعلياً مقارنة مع ما يجب انجازه

[1] Rémy VOLPI, DEVELOPPEMENT DURABLE: ACTIONS! La gouvernance de l'entreprise, L'Harmattan, INNOVAL, France, 2005,p26-27-28.

حسب الخطة المحددة (توزيع الوقت على العمليات المتتابعة والمتزامنة/ متابعة التقدم في خط سير العمل/ المهام في فترات متقطعة.)

• سميت هذه الخرائط باسمه وتستخدم حتى وقتنا الحاضر بعد أن قام الباحثون بتكييفها للتطبيق في الجدولة المحوسبة.

• اقترح نظاماً للأجور والحوافز مختلفاً عما جاء به تايلور (حد أدنى للأجور ومن ثم إعطاء العامل حوافز تشجيعية).

ب- نظرية التنظيم الاداري / المبادئ العالمية:

•صاحب هذه النظرية المهندس الفرنسي هنري فايول (1925-1841).

•ركز اهتمامه على الادارة العليا بحكم عمله وخبرته.

•يعد كتابه الادارة العامة والصناعية أشهر ما كتب.

•يختلف فايول عن تايلور بأن الأول ركز على مستوى الادارة، لذا سعى لوضع مبادئ عالمية اعتقد بأنه يمكن لأي مدير تطبيقها في جميع الظروف والمنظمات، بينما ركز تايلور على مستوى الورشة والخط الأول من المدراء.

•كذلك اعتمد تايلور على الدراسة الميدانية ، بينما اعتمد فايول على خبرته كمدير.

•قام فايول بتقسيم أنشطة المنظمة إلى ست مجموعات:

1.فنية (تصنيع وإنتاج.)

2.تجارية (بيع وشراء.)

3.مالية (تأمين رأس المال واستخدام الأموال.)

4.حماية وأمان (حماية الممتلكات والأشخاص.)

5.محاسبية (تقدير التكاليف والأرباح.)

6.إدارية (تخطيط، تنظيم، إعطاء الأوامر، تنسيق، رقابة.)

•كما اقترح أربعة عشر مبدأ عالمياً:

.1تقسيم العمل والتخ صص.

.2تكافؤ السلطة والمسؤولية.

.3الانضباط والالتزام من قبل العاملين.

.4وحدة الأمر.

.5وحدة التوجيه (تنسيق كل الجهود في المنظمة لتصب في نفس الاتجاه.)

.6خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة.

.7تعويض العاملين بشكل عادل.

.8المركزية.

.9التسلسل الهرمي / الرئاسي.

.10النظام : وضع المعدات والأفراد في الأماكن المناسبة.

.11المساواة : ناتجة عن العدالة واللطف.

.12الاستقرار الوظيفي : يحتاج العامل لوقت كافي لكي يتعلم كيفية أداء عمله.

.13المبادرة.

.14الروح المعنوية : التناغم والانسجام بين العاملين.

• لذا يعتبر هنري فايول بأنه أول من نظر للإدارة على أنها عملية تتضمن وظائف محددة يجب أن يؤديها المدير، واقترح اربعة وظائف إدارية.

-ج النظرية البيروقراطية لماكس فيبر (1920-1864)

• وهو عالم اجتماع ألماني، وقد كان مهتماً بالتعرف على آلية تقدم المجتمعات تقنياً واقتصادياً، وقد كان يرى بأن التاريخ البشري يسير بشكل خطي تقدمي نحو العقلانية التكنولوجية التي تلعب فيها البيروقراطية دوراً مهماً.

•عمد إلى التمييز بين السلطة والقوة.

•عمد إلى تقسيم مراحل تطور المجتمعات حسب مؤهلات شاغلي الوظائف القيادية إلى ثلاث مراحل:

1.مرحلة السلطة التقليدية:

تمثل هذه المرحلة المجتمعات البدائية والتي يصل للسلطة فيها الفئات التقليدية التي تستمد شرعية حكمها وإدارتها من الجاه والنسب والوراثة ويكون أداء الادارة غير كفء وبدائي.

2.مرحلة السلطة الكارزماتية :

تبرز قيادات فردية تتمتع بخصائص شخصية جذابة وصفات قيادية خاصة تنقاد لها الجماهير (ليس لأسباب موضوعية بل تأثراً وإعجاباً) تجعلهم قادرين على حشد الجهود نحو الاهداف مما يؤدي لوجود إدارة جيدة ، مع عدم وجود مؤسسية.

3.مرحلة السلطة القانونية :

يشغل الوظائف الادارية في هذه المرحلة أشخاص ممن تتوفر فيهم المؤهلات والشروط المحددة في القوانين. وتمتاز الادارة بالكفاءة والانجاز والدقة في العمل.[1]

• اهتم فيبر بدراسة الادارة الحكومية على مستوى الدول، وقد اعتبر النمط البيروقراطي نمطاً مثالياً افتراضياً، فالبيروقراطية لم تكن تصويراً لواقع إداري موجود في دولة ما.

فالبيروقراطية نوع لتصميم المنظمات يستند إلى التخصص وتقسيم العمل، وتسلسل محدد للسلطة، وقواعد وإجراءات واضحة، ومعايير صارمة لاختيار الأفراد وترقيتهم.

•ويرى فيبر بأنه كلما كان التنظيم الاداري بيروقراطياً كلما كان الانتاج عالياً، لأن البيروقراطية تحقق الدقة والسرعة والوضوح، والاستمرارية، فهي نظام كفء وعقلاني.

خصائص النظرية البيروقراطية لماكس فيبر:

1.تقسيم العمل والتخصص.

2.التسلسل الرئاسي، ووضوح خطوط السلطة.

3.الجدارة في التعيين، فالموظفون يعينون ولا ينتخبون.

---

[1] Jean Luc BOURDAGES, Le Développement Durable, Edition Bibliothèque du parlement, CANADA, Juillet 1997 ,p54-56.

4.الموظف لا يملك الوحدة التي يديرها، مما يعني وجود قواعد وتعليمات محددة لسير العمل.

5.التوثيق وتنظيم السجلات.

6.الرسمية في علاقات العمل داخلياً وخارجياً فالاداري يخضع لقوانين وضوابط ورقابة شديدة.

7.الموظفون يعملون مقابل أجور ثابتة وعادلة.[1]

•تقييم المدرسة التقليدية:

-أهم إسهاماتها:

1.أبرزت أهمية الادارة في تقدم المجتمعات وتطورها.

2.التأكيد على اعتبار الادارة علم كالعلوم الأخرى.

3.اعتبار الادارة مهنة، لها أصول وأسس وقواعد.

4.تحديد عناصر العملية الادارية.

5.بادرت بدراسة الوظائف والمهام، وأكدت على أهمية اختيار العاملين وتدريبهم.

6.أبرزت أهمية تعويض العاملين تبعاً للأداء.

7.الكثير من أساليب الادارة حالياً مستمدة من المدرسة التقليدية.

•أهم الانتقادات للمدرسة الكلاسيكية:

1.التركيز على الجانب الفني من العمل وإهمال الجوانب النفسية والاجتماعية.

2.التركيز على الحافز المادي وإهمال حاجات ودوافع الانسان الأخرى.

3.المدرسة التقليدية نشأت لتلاءم طبيعة الحياة والظروف التي تعمل فيها المنظمات في تلك الفترة، فالمنظمات كانت ذات أعمال بسيطة وتعمل في بيئة مستقرة، لذا من الظلم الحكم عليها من المنظور الحالي لأن المنظمات الآن تعمل في ظروف بيئية معقدة ومضطربة ومتنوعة وبمنافسة شديدة.

[1] Ludovic Schneider, 100 questions pour comprendre et agir-Le développement durable territorial-, Afnor édition, France 2010,p68.

ثانياً: المدرسة السلوكية:

•جاءت هذه المدرسة كرد فعل على أفكار المدرسة التقليدية لقصورها في عدم الاهتمام بالعنصر الانساني.

•عند تطبيق أفكار المدرسة التقليدية في الواقع العملي عجزت عن تحقيق الكفاءة والانسجام في بيئة العمل.

• لذا استمرت المشاكل التي تواجه المدراء لعدم تصرف العاملين في كثير من الأحيان كما هو متوقع.

.2 التعاون هو الأساس لتحقيق النجاح للفرد والمنظمة.

3.لذا فالاتصال وتبادل المعلومات أمر ضروري ومستمر بين الأفراد في المنظمة.

4.تتكون المنظمة من أنشطة وأفراد عاملين، لذا يجب الاهتمام بكليهما لتحقيق التوازن.

5.ينسب إليه مفهوم قبول السلطة، كما ابرز أهمية التنظيم غير الرسمي.

6.اعتبر أن أدوار المدير الرئيسية (تسهيل الاتصالات، تحفيز العاملين).[1]

2 . -مدخل العلوم السلوكية : استقطبت حركة العلاقات الانسانية الكثير من الأنصار على المستويين العملي والأكاديمي (علماء النفس، الاجتماع، الانسان)، وتزايدت الأصوات التي تنادي بالاهتمام بالفرد وحاجاته ودوافعه من جهة، وبجماعات العمل من جهة أخرى.

•نتج لدى البعض فهم خاطئ لمبادئها، لذا ارتبطت بمفهوم معاملة العامل بشكل حسن، ومحاولة التحكم بالعامل والسيطرة عليه.

•لذا ظهر المدخل السلوكي : الذي ركز على دراسة الفرد والجماعة في المنظمة باستخدام المنهجية العلمية كما في الأبحاث والدراسات.

•ركز أتباع هذا المدخل على ما يلي:

1.الانسان أكثر تعقيدا من كونه كائن اقتصادي أو كائن اجتماعي.

2.دراسة طبيعة العمل الذي يقوم به الفرد، وإلى أي مدى يلبي حاجة الفرد إلى استغلال

إمكاناته وقدراته ومهاراته (فهم العوامل والأسباب التي تدفع الفرد للعمل.)

---

[1] صبحي العتيبي ،تطور الفكر والأنشطة الادارية مرجع سابق الذكر ص 2.

• أهم نظريات المدخل السلوكي:

نظرية(x,y) لدوجلاس ماكريجر حيث شرحها في كتابه (الجانب الانساني في المنظمة،1960) فاعتبر أن هناك فلسفتين حول طبيعة الانسان.

•اعتبر دوجلاس بأن النظريات التقليدية تبنت النظرةX وقد رفضها هو واعتبر أن المدير لا يمكن أن ينجح إلا إذا نظر للعاملين معه على أنّهم أناس ذوي إمكانيات وقدرات، مبدعون، قادرون على تحمل المسؤولية.

• نالت نظريته قبولاً واسعاً لدى المنظرين، وفتحت المجال للمزيد من الدراسات والأبحاث في هذا المجال.[1]

الجدول رقم 01: مقارنة بين نظرية Xونظرية Y

حول طبيعة الانسانY افتراضات فلسفة	حول طبيعة الانسان Xافتراضات فلسفة
•وجود الرغبة في العمل ويبذل جهده الجسمي والعقلي لذلك. •يبحث عن المسؤولية وليس فقط قبولها. •يمارس التوجيه والرقابة الذاتية. •يعمل لإشباع حاجات مادية ومعنوية. •لدى الكثيرين قدرات ابداعية في العمل. •يسعى الانسان لتوظيف امكاناته وطاقاته ويسعى للتحفيز المعنوي والتقدير.	•سلبي بطبيعته ولا يحب العمل. •كسول لا يرغب بتحمل المسؤولية. •يفضل أن يُقاد. •يعتبر العقاب وسيلة اساسية للحفز. •الرقابة الشديدة ضرورية. •تعتبر الحوافز المادية أهم الحوافز للعمل ويبحث الفرد عن الامان/الضمان أولاً.

المصدر: Bérengère CHARNAY, POUR UNE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU SUR UN TERRITOIRE DE MONTAGNE, LE CAS DU BASSIN VERSANT DU GIFFRE(HAUTE-SAVOIE) p 97

نظريات الدافعية : ركزت على:

•حاجات الافراد العاملين ودوافعهم وجوانب العمل التي يمكن أن تلبي هذه الحاجات.

-نظريات القيادة : ركزت على:

1.خصائص القائد الناجح.

---

[1] Bérengère CHARNAY, POUR UNE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU SUR UN TERRITOIRE DE MONTAGNE, LE CAS DU BASSIN VERSANT DU GIFFRE(HAUTE-SAVOIE),Thèse de Doctorat Géographie présentée à l'Université de Savoie (E.D. SISEO), France, 2010 p89-92

2.أساليب القيادة.

.3نظريات القيادة.

تقييم المدرسة السلوكية:

1.ركزت على الافراد وحاجاتهم ودوافعهم فكملت ما أهملته المدرسة التقليدية.

2.اعتبرت المنظمة نظام اجتماعي يضم أنظمة فرعية وأنماط اتصال وسلطات رسمية وغير رسمية.

3.تحقيق أي نجاح من قِبل المدير يُعزى للأفراد ومشاركتهم في أعمال الجماعة.

4.ساعدت على تطوير الفهم والتطبيق للعمليات التنظيمية مثل الدافعية، القيادة، الاتصالات.

•أهم الانتقادات:

1.استخدام مفاهيم ومصطلحات صعبة ومعقدة في استنتاجاتها كان يصعب تطبيقها في الواقع العملي أو قد تطبق تطبيقاُ خاطئاً.

2.هنالك تناقضات في بعض الافكار المقدمة من علماء من علوم سلوكية مختلفة، مما ساعد برفض بعضها من قِبل المدراء.

3.اهتمت بالإنسان وأغفلت جوانب مهمة في العملية الادارية.[1]

ثالثاً : مدرسة علوم صنع القرارات والمعلومات (المدرسة الكمية/ علم الادارة/ بحوث العمليات:)

•اهتمت بصنع القرارات، ونظم المعلومات، والرياضيات والاحصاء كأداة مساعدة في حل مشكلات

الانتاج والعمليات، لذا فقد ركزت على حل المشكلات الفنية وليس السلوكية.

• تطورت في فترة الحرب العالمية الثانية، عندما استخدمت الأساليب الكمية في دراسة وحل المشكلات العسكرية من نقل وتوزيع ودقة إصابة الأهداف.

أشهر روادها هيربرت سايمون وهو عالم في علوم الاجتماع والسياسة، حيث اعتبر الإدارة عبارة عن صنع قرارات (كيفية صنع القرار/ فعالية القرار ومدى نجاحه.)

[1] صبحي العتيبي ،تطور الفكر و الأنشطة الادارية مرجع سابق الذكر ص .

•القرارات المتخذة متنوعة لكنها تنقسم لروتينية بسيطة ومتكررة، ولقرارات غير روتينية معقدة وغير متكررة.

ولأن أغلب القرارات من النوع الثاني فيجب استخدام النماذج الرياضية (الكمية) والاحصائية، وبحوث العمليات، والمحاكاة الحاسوبية للتوصل لقرارات صائبة.[1]

•تقييم المدرسة الكمية:

1.قدمت العديد من الاساليب والأدوات الهامة التي تساعد صانعي القرار في مجالات عدة على صنع قرارات صائبة. (من هذه الأساليب البرمجة الخطية/ التحليل الشبكي /المحاكاة)وهي تستخدم في مجال الانتاج لجدولة الانتاج، تحسين الجودة، الموازنة. أما في مجال إدارة عمليات الخدمات فتستخدم في المصارف والمستشفيات والتأمين لتخطيط الموارد البشرية، برامج التطوير، الموازنة.

2.وضعت الأساس لاستخدام المعلومات في المنظمات الادارية، لذا فالمعلومات هي عنصر حيوي في المنظمة، ونتيجة لتطور نظم وتقنيات المعلومات فقد زادت فعالية وكفاءة صنع القرار.[2]

•أهم الانتقادات:

1.ركزت على المشكلات الفنية وليست السلوكية، لذا فهي لم تقدم اطارا متكاملا لفهم الادارة ،

كما هي المدرسة السلوكية.

2.وفرت أدوات هامة تساعد المدير لأداء دوره في العملية الادارية. لكنها لم تهتم بالأفراد ولم تأخذ في الحسبان حاجاتهم وانطباعاتهم من أجل اعتماد مدخل كمي مناسب.

رابعاً: مدخل إدارة النظم(1970-1960)

•أول من نظر للمنظمة كنظام هو برنارد الذي اعتبر المنظمة نظاماً اجتماعياً يتكون من أجزاء مترابطة ومتناسقة.

•مفهوم النظام أُخذ من العلوم التطبيقية، فالنظام هو الكل المنظم الذي يتكون من أجزاء ذات علاقات تفاعلية متبادلة، تشكل في مجموعها ونتيجة تفاعلها تركيباً كلياً موحداً.

•ومدرسة النظم اعتبرت المنظمة نظاماً اجتماعياً مفتوحاً مصمماً لتحقيق أهداف معينة.

---

[1] محمد فريد الصحن ،مبادئ الادارة ،ط 84 ، 1شارع زكرياء غنيم تانيس سابقا ،الإسكندرية ،مصر ،، 2000، 1999ص 84

[2] نفس المرجع ص 8.

•يشمل النظام المفتوح العناصر التالية:

1.المدخلات.

2.عمليات التحويل.

3.المخرجات.

4.التغذية الراجعة.

5.البيئة الخارجية والداخلية.[1]

*بتقييم مدرسة النظم : قدمت إطاراً فكرياً للمدراء لتحليل وفهم المنظمة وإدارتها بشكل أفضل من خلال:

1.اعتبار المنظمة نظام اجتماعي يعمل كوحدة واحدة، ويتكون من أنظمة فرعية مترابطة، يدفع كل مدير للنظر إلى وحدته ودوره ضمن إطار النظام الكلي، مما يحقق تنسيق أفضل في المنظمة.

.2التغيرات التي قد تحدث بجزء من المنظمة ستؤثر في بقية الاجزاء، لذا يجب مراعاة كل جوانب المنظمة.

.3يتضمن منظور النظم مفهوم التداؤب (التعاون) نتيجة تأثير التفاعل بين الأجزاء وهي تعمل معاً، أكبر بكثير من تأثير الأجزاء منعزلة/ منفردة.(كل منها يؤدي دوره ويساعد الأجزاء الأخرى مما يصب في الأداء الكلي للمنظمة)لذلك ربطت الأجزاء ببعضها البعض.

4.تتفاعل المنظمة مع البيئة الخارجية (رصد هذه البيئة وتشخيصها لإدارتها بنجاح.)

5.تنبه المدير الى وجود مدخلات وعمليات تحويلية بديلة لتحقيق أهداف وحداتهم وأهداف منظماتهم.

الانتقادات:

مجردة وليست عملية، تنظيرية تصلح للنقاش أكثر من ترجمتها للواقع العملي، حيث لا تتعرض لعمليات فعلية كصنع القرارات مثلاً.

خامساً : المدرسة الموقفية (1970حتى الآن).

تعتبر امتداد لنظرية النظم : فالمنظمة نظام مفتوح له حدود تفصله عن بيئته الأوسع.

[1] سعيد يس عامر .الفكر المعاصر في التنظيم و الإدارة .الطبعة الثانية .مركز وايد سير غيس للاستشارات والتطوير الإداري .القاهرة .مصر 1998ص . 20-2

فهي تسعى لفهم العلاقات التفاعلية بين أجزاء المنظمة، وبين المنظمة ككل وبيئتها الخارجية.

•تسعى لفهم كيفية عمل المنظمة وإدارتها في ظل ظروف متغيرة وفي كل حالة على حدة، لذا فهي تقترح نماذج لتصميم وإدارة المنظمات التي تكون أكثر ملائمة لمواقف وحالات معينة.

•تقر بأهمية كل ما جاءت به المدارس السابقة من أفكار ومبادئ.

•لا يوجد نظرية أو اسلوب اداري محدد يمكن تعميمه لكل المنظمات والظروف والأزمنة يجب تشخيص كل حالة لاختيار الأسلوب المناسب لها.

الفرع الثاني: المؤشرات التنظيمية في التسيير العمومي.

أول المعوقات لتنظيم التسيير هو الافتقار إلى تحديد واضح للمسؤوليات وللسلطات، فإذا لم يكن المدير يعرف ما هي حدود سلطته و مسؤوليته، فمن غير المنطقي تصور أنه سيعرف كيف يفوض جزءا من سلطته لأنه لا يعرف حدودها، و لتصحيح هذا الموقف لابد من التحديد الواضح للسلطات والمسؤوليات:

1-التفويض: التفويض هو العمل الذي يقوم به المدير حيث يوكل أداء عمل معين لشخص آخر يجعله مسؤولا و يعطيه السلطة اللازمة لذلك، فالتفويض علاقة بين شخصين، و هيٓذا الشكل يمكن أن يتوقف مداها في أي نقطة أو مستوى من مستويات التنظيم ولكن لكي يكون التفويض فعالا لابد وأن تبذل الجهود دائما نحو تفويض السلطة إلى مستويات التشغيل أي المستويات التي تقوم فعلا بأداء العمل.

إن من أهم الأسباب التي تؤدي إلى فشل التنظيم هو أن يكلف الأفراد بأعمال معينة، دون أن تعطيهم السلطة اللازمة لأداء تلك الأعمال، والتنظيم الناجح هو الذي يتوافر لدى السلطة التي تحقق لهم السيطرة الكاملة على أعمالهم فكلما ازداد عدد القرارات التي يقوم الشخص باتخاذها لنفسه كلما ازداد الرضا النفسي الذي يستمده من تنفيذ تلك القرارات.

2-اللامركزية: أما فيما يخص اللامركزية يجب الإشارة إلى أن الحاجة إليها ليست محل شك أو تساؤل فالحاجة إليها حتمية، فإذا لم تتوحد الخطط العامة والإطار التنظيمي العام وأدوات الرقابة الشاملة بواسطة هيئة مركزية يقودها الرئيس الأعلى للمؤسسات والإدارات العمومية، فان كل وحدة من وحدات المشروع ستميل إلى السير في طريق مختلف بصرف النظر عن تأثير ذلك على المشروع ككل وهذا يؤدي بالتبعية إلى الفوضى.

تفكك المشروع ومن ورائه تفكك المؤسسات والإدارات العمومية.1[1]

-مبادئ فعالية اللامركزية:

هناك مبادئ وأساليب مختلفة تساعد في فعالية اللامركزية يمكن إجمالها فيما يلي:

*التوازن بين اللامركزية والمركزية.

*إحكام أساليب الرقابة سواء عن طريق مراكز التكلفة أو مراكز الربح.

*تحديد السلطات الهامة الرئيسية.

*توافر الهيكل التنظيمي الملائم.

*تنمية مهارات وقدرة المديرين.[2]

- 3خريطة الهيكل التنظيمي: يحدد الهيكل التنظيمي المراكز الرئيسية في التنظيم، كما يحدد بصورة عامة ما هي العلاقات بين تلك المراكز، و بما أن كل مركز يمثل وظيفة معينة مسندة إلى شخص معين هو شاغل ذلك المركز، فان اسم الوظيفة أو المركز يجب أن يعكس طبيعة العمل الذي تتضمنه الوظيفة، كما أن اسم الوظيفة و موقعها في الهيكل التنظيمي يعكسان إلى حد كبير مدى سلطات ومسؤوليات تلك الوظيفة، أي اختصاصات شاغل تلك الوظيفة.

المطلب الرابع: أنواع الخدمات العمومية

للتسيير العمومي صعوبات و عوامل أساسية تساهم في إنجاحه سنتطرق إليها في ما يلي:

الفرع الأول: الصعوبات التي تواجه التسيير العمومي

إن تعقيد بيئة المنظمات العمومية ليؤثر في تطوير التسيير العمومي، يسبب عدم تواجد السوق كمعيار للضبط كما هو الحال بالنسبة للقطاع الخاص الذي يظهر فيه معيار الربح مدى تحقيق كل من الأداء والفعالية .

أما بالنسبة للمنظمات العمومية ينبغي على الدولة أن تعوض نظام الأسعار بتحديد الأهداف الإنتاجية الخاصة بكل منظمة عمومية، بشرط أن يؤدي تجسيد هذه الأهداف إلى تأقلم مستمر مع المتغيرات التي

[1]تقرير الأمم المتحدة الدورة العشرين نيروبي، 8 – 4نيسان/أبريل 2005البند 7من جدول الأعمال المؤقت.

2 chattab Nadia " économie, tic et bonne gouvernance en Algérie ", Disponible sur :

www.dst.cerist.dz/: séminaires /communications , page consultée le 05/01/2015

تحصل في المحيط والقيم والقوانين لأن هذه التغيرات لها تأثير في الحكم على مستوى الأداء العمومي من الصعوبات التي أدت إلى عدم تحقيق الأداء المطلوب والتي قام بتحديدها الباحثان " فيري و فيرياطو " في خمسة أشكال:

1 -تبني المنظمات العمومية أهداف خارجية محددة ويلزمها القانون في صورة الصالح العام مثلا : الأمن الوطني، التعليم، الصحة، مستوى المعشية، ...إلخ لهذا لا يمكن لمستشفى عمومي انتهاج استراتيجية الفندقة كما ينتهجها مستشفى خاص.

2 -غياب مردودية رأس المال، فالمنظمات العمومية لا تأخذ في اعتبارها القيمة المضافة لرأس المال المستثمر معيارا لتحليل المشاريع المنجزة، لذلك نجد معظم المنظمات العمومية ذات أرصدة سالبة. مثلا: انجاز مشروع بناء المستشفى بمول عن طريق الموازنة العامة ولا يحدد تكلفته على أساس سعر السوق.

3 -انعدام المنافسة بفعل القوانين واللوائح في تحقيق أنشطة الخدمات العمومية وترسيخ الظاهرة الاحتكارية، مما جعلت المنظمات العمومية غير قادرة على التأقلم مع معطيات المحيط، وبالتالي استفحال ظاهرة الإدارة البيروقراطية، باعتبار المنظمات العمومية محتكرة لبعض الخدمات فهي ليست مضطرة إلى استخدام سياسة التسويق العام المرتكز على الحوار والتشاور والإقناع، بل على المواطن.

4 -عدم تجانس المهام الموكلة للمنظمات العمومية، مثلا: تقوم البلدية بتسيير النفايات والأمن العمومي وبناء المنشآت والمساحات الخضراء وحماية البيئة والثقافة والتعليم والعكس ...إلخ

5 -خضوع المنظمات العمومية التام لسياسة الدولة كنتيجة حتمية لدولة القانون، بخضوعها للقرارات السياسية، مثلا: في المناسبات الانتخابية كثيرا ما تستعمل المنظمات العمومية كورقة لتحقيق قيمة انتخابية مضافة.1[1]

الفرع الثاني: المؤثرات المحددة لنجاح عملية تحسين التسيير العمومي

إن تحسين مستوى كفاءة وفعالية الأداء العمومي لضمان نجاح المؤسسات والإدارات العمومية، يحتم بالضرورة السيطرة على مختلف الأطراف الفاعلة في التسيير العمومي، والتي تشكل المؤثرات والعوامل المحددة لنجاعة الخدمة العمومية التي تعكس مستوى الأداء العمومي، وتتمثل هذه المؤثرات أساسا فيما يلي:

1 -تحديد الأدوات القانونية والسياسية :إن أي برنامج يوضع في إطار تسيير الإدارة العمومية يجب أن يكون

[1] L. ZELLA, D. SMADHI, Gestion de l'eau dans les pays arabes, Laboratoire de Recherche en Hydraulique Souterraine et de Surface, Larhyss Journal, ISSN 1112-3680, n°05, Juin 2006, p 25-26-27

ً مدعوما بأمر أو دعم رسمي يعكس طبيعة وأبعاد المشكلة أو المشاكل المراد معالجتها وحلها ، إلى جانب سلطة أو سلطات قانونية مخوله لتنفيذ البرنامج والسياسات المحددة لها. ويتطلب هذا الأمر إمتلاك الموظفين العموميين لحقل واسع من المعرفة والخبرة التي تعكس طبيعة كل وظيفة على حدى. باختصار ينبغي على الدولة أو النظام السياسي أن يحدد برنامجً هاما عاما مدعوما بقانون من أجل إضفاء الشرعية على نشاطات واختصاصات الموظفين العموميين.

2 -تحديد الأهداف والمخططات: يجب علي الأجهزة والمنظمات البيروقراطية العامة تحديد الأهداف المراد القيام بها ووضع برامج وخطط مستقبلية قابلة للتنفيذ، وان عدم وجود أهداف واضحة ومحددة إلى جانب غياب البرامج والخطط اللازمة لتنفيذ الأهداف المنشودة، يعني بالضرورة وجود خلل واضح في الأجهزة الإدارية العمومية ولا يمكن تفاديه أو تداركه إلا عن طريق تحديد الأهداف و برنامج للتخطيط.

3 -تحديد الهيكل الإداري والتنظيمي للمؤسسات والإدارات العمومية: ضرورة وجود هيكل تنظيمي يمكن عن طريقه تحديد الأهداف العامة للنظام أو النظم السياسية.

4 -تحديد الموارد المالية والمادية: ضرورة توفير موارد مادية كافية لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، فتوفر الموارد المالية ذات الصلة بالميزانية العامة والمراجعة والقدرة الشرائية، تعتبر متطلبات رئيسية لتحقيق الأهداف السياسية، وان فعالية نشاط المنظمات العمومية يتوقف إلى حد كبير على حجم الإمكانيات المالية والمادية المخصصة لها لمزاولة أوجه نشاطها، لان نقص توفير الموارد وانخفاض القدرة على تمويل النفقات العامة يؤثر سلبيا على مستوى العوائد المتاحة للموظفين والأعوان العاملين وبالتالي على كفاءة أدائهم خاصة وأداء المنظمات العمومية عامة.

- 5تحديد الموارد البشرية: ضرورة توفير موارد بشرية مؤهلة ومدربة ولديها القدرة على القيام بواجباتها ومهامها على أفضل وأحسن وجه، فالموارد البشرية المؤهلة مثلها في ذلك مثل توفر الموارد المالية تساعد وتعمل على تحقيق الأهداف العامة للدولة، وبالتالي فان عدم توفر هذه الأنواع من الموارد المادية والفنية والبشرية فإن ذلك قد يفشل أو يعرقل نسبيا من تنفيذ الخطط العامة للدولة. بل أن البعض يذهب إلى القول بان وجود الموارد المالية الكافية أو الزائدة عن الحاجة قد لا يحقق لوحده أهداف السياسة العامة ما لم تتوفر الكوادر الإدارية المؤهلة التي تحسن استخدم الموارد المالية المتاحة أفضل استخدام، فالكثير من دول العالم الثالث لم تتمكن من تضييق فجوة التخلف ليس بسبب إفتقارها إلى الموارد المالية ولكن بسبب افتقارها إلى الموارد البشرية المؤهلة والقادرة على ترشيد الموارد المادية لتحقيق الأهداف المنشودة للسياسة العامة.

6 -تحديد القيادة الإدارية: ضرورة الحاجة الماسة إلى وجود عامل القيادة القادرة على رسم توجهات وخطط عمل واضحة تمكن المنظمات العمومية من تحقيق أهداف السياسة العامة في أفضل صورة ممكنة. والتأكيد على أهمية وجود القيادة الكفؤة التي تملك القدرة العالية على معرفة التغيرات البيئية والتنبؤ ا وإمكانية اتخاذ القرارات الاستراتيجية والتشغيلية والتي تنسجم مع المتطلبات البيئية، فالقيادة في الإدارة العمومية عامل حاسم وحيوي في تمكين الأجهزة البيروقراطية من رفع مستوى كفاءتها وفعاليتها.

7 -تحديد أساليب الإشراف: حتمية العمل على إرساء و تدعيم أساليب إشراف واضحة المعالم في مستوي التسلسل البيروقراطي بقصد العمل على رفع مستوي كفاءة وفعالية منظمات الإدارة العمومية. كما تعتبر الحاجة ماسة جداً لخلق جو أو مناخ حماسي ملائم في المستويات التنظيمية الدنيا حتى يمكن ضمان تحقيق أساليب الإشراف للأهداف المرسومة لها، والمتمثلة في دعم كفاءة وفعالية المنظمات العمومية و ضرورة وجود نظام متكامل للإشراف الداخلي على المستويات التنظيمية العليا والوسطى والدنيا بقصد تحديد أفضل أنواع البرامج والخطط التي تحقق الأهداف المنشودة للسياسة العامة في ظل ترشيد الموارد المادية والفنية والبشرية المتاحة.

- 8تعميم اللامركزية وتفويض السلطة: إن كفاءة وفعالية المنظمات العمومية يتوقف على مدى مرونة النظم السياسية تجاه قضية اللامركزية وتفويض السلطات فلجوء النظم السياسية إلى تدعيم قضية اللامركزية الإدارية وتفويض السلطات وتنسيق الجهود بقصد تحقيق أكبر قدر ممكن من الانسجام والتعاون بين الأجهزة العامة يدعم في واقع الأمر من كفاءة وفعالية المنظمات العمومية التي قد يصبح بإمكانيتها في مثل هذه الحالة ترشيد استخدام الموارد المتاحة لتحقيق أهداف السياسة العامة.

9 -توطين مبدأ التعاون: يجب العمل على تحقيق وتأمين جانب التعاون بين أعضاء المنظمات العمومية من جهة وبينهم وبين المتعاملين مع المنظمات العمومية من جهة أخري. كما أن التعاون يجب أن يمتد أيضا ليشمل العلاقات بين المركز والفروع وبين الإداريين والمتخصصين وبين جماعات المصالح والمشرعين. فالتعاون في إطار المنظمات العمومية يعتبر ركنا أساسيا وعاملا حاسما في دفع الأجهزة البيروقراطية إلى تحقيق أهداف السياسة العامة.

10 –إبراز دور العلاقات العامة: ضرورة العمل على إبراز وتأكيد دور العلاقات العامة في تمكين منظمات الإدارة العمومية من القيام بواجباتها علي أكمل وجه. إن تمكن المنظمات العمومية من بناء والاستمرار في علاقات متينة مع الأفراد المستفيدين من خدماتها يعتبر ركنا أساسيا وهاما في تقييم فعالية أجهزة الإدارة العمومية التي يتوقف نجاحها أو فشلها في الكثير من الأحيان على مدى وطبيعة علاقاتها مع المواطنين.

11 –الديمقراطية والقيم الأخلاقية: إن تأكيد منظمات الإدارة العمومية على مسؤوليتها المتعلقة بجميع الأعمال التي تقومۂا بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة وإرضاء الجمهور والتزامها بنظم القيم الأخلاقية و الديمقراطية يعتبر دعامة وركنا هاما في تدعيم كفاءة وفعالية المنظمات العمومية التي قد تعمل في إطار ظروف بيئية معاكسة تماما لمثل هذه الأهداف والمبادئ.

– 12توفر نظام جيد للإتصال والمعلومات: بالإضافة إلى هذه العوامل المؤثرة في إنجاح كفاءة المناجمنت العمومي في المنظمات العمومية يمكن إضافة مؤثرات أخرى محددة لمستوى تحسين أداء وهي تتمثل في أهمية وجود نظام جيد للإتصال والمعلومات الكافية والدقيقة من شأنه أن يؤدي إلى ترشيد عملية انتقال القرارات وترشيد استخدام الموارد والأموال العامة ، كما يؤدي إلى ارتفاع مستوى جودة الخدمة العمومية ويساعد على التكيف البيئي مع التغيرات المستمرة والسريعة.

13 -متابعة التطور التكنولوجي والفني: هذا إلى جانب التأكيد على متابعة التطور التكنولوجي والفني السريع واستخدام أساليب تقنية حديثة تساهم في تطوير كفاءة الأداء وتحقيق الأهداف ولا يمكن إغفال التأثير المباشر والغير مباشر للبيئة الخارجية للمنظمة (العامة ، الخاصة) على الأنشطة التي تمارسها وعلى استراتيجيات المنظمات العمومية وبالتالي على كفاءتها وفعاليتها . فمثلا نجد أن التغيرات الاقتصادية والتي تتمثل في ندرة أو وفرة المواد الأولية والموارد البشرية المتخصصة، وهيكل المنافسة وطبيعة وخصائص الأسواق والأسعار وحركة العرض والطلب من العوامل المؤثرة في فعالية المنظمة العمومية.

14 –الإستماع للمواطنين: إن البناء الاجتماعي والقيم والتقاليد والأطر الأخلاقية تؤثر من جهة على الموارد البشرية التي تحصل عليها المنظمة العمومية من المجتمع وكذلك على قدرتهاا التسويقية من جهة أخرى، وبالتالي على مستوى أداء المنظمة العمومية، ومن الضرورة تحقيق الرضا العام لجمهور للمواطنين لان التوسع في نشاط الجهاز الإداري للدولة يصبح وسيلة لضياع وهدر الموارد الوطنية أو عدم استغلالها اقتصاديا بدون الرضا العام للمواطنين المستفيدين من الخدمة أو السلعة وبالتالي تفقد المنظمات العمومية الثقة في أدائها وكفاءتها.

- 15الحرص على وضع الشخص المناسب في المكان المناسب: ان الموارد بأنواعها البشرية والمادية والمالية والمعلوماتية باعتبارها تمثل مدخلات العملية الإدارية والإنتاجية لها تأثير بالغ على كفاءة وفعالية منظمات الإدارة العمومية ويعتبر العنصر البشري أهمٍ ها تأثيرا بإعتباره أهم المحددات المؤثرة على كفاءة المنظمات العمومية من حيث تطبيقها سياسات واضحة للاختيار والتعيين المبنية على أساس وجود وصف وتوصيف للوظائف التي بموجبه يتم توضيح مسؤوليات وواجبات كل وظيفة ومواصفات شاغل هذه الوظيفة ووضع الفرد المناسب في المكان المناسب واعتماد سياسات تدريبية علمية ومخططة تؤدي لوصول الأداء البشري في

العمل إلي أقصي حد ممكن بالشكل الذي يحقق الاستخدام الأمثل للموارد البشرية المتاحة. واستخدام مجموعة أساليب تحفيزية وعادلة وأجور مناسبة لإشباع رغباتهم وزيادة أدائهم لتحقيق أهداف العمل واستخدام قدرات العاملين وطاقتهم أفضل استخدام.

16 –إعتماد نظام عادل للتحفيز: إن الاهتمام بمعنويات ودوافع واتجاهات الأفراد العاملين ورفع روحهم المعنوية وانعكاساتها الايجابية على أدائهم وإنتاجيتهم وبالتالي على كفاءة المنظمات العمومية. والتأكيد على أهمية وجود القيادة الكفؤة التي تملك القدرة العالية على معرفة التغيرات البيئية والتنبؤ ا وإمكانية اتخاذ القرارات التشغيلية والإستراتيجية التي تنسجم مع المتطلبات البيئية، وان فعالية نشاط المنظمات العمومية يتوقف إلى حد كبير على حجم الإمكانيات المالية والمادية المخصصة لها لمزاولة أوجه نشاطها، لان نقص توفير الموارد وانخفاض القدرة على تمويل النفقات العامة يؤثر سلبيا على مستوى العوائد المتاحة للموظفين والأعوان العاملين وبالتالي على كفاءة أدائهم خاصة وأداء المنظمات العمومية عامة.

– 17تحديد دورا للسلطة العمومية: إن الارتباط الإيديولوجي و الارتباط العضوي و الارتباط الوظيفي بين الإدارة العمومية و السلطة العمومية يؤكدان على التركيز على المبدأ الديمقراطي للنظام الجمهوري والشعبي الذي يمارس فيه الشعب سلطته الشعبية، وحيث أن المجالس الشعبية تمثل كيانًا إداريًا بممارسة الوظائف الإدارية ذاتيًا بواسطة مجموع جمهور المواطنين المقيمين في نطاقها الجغرافي وحيث أنها تمثل أساس وجوهر السلطة الشعبية التي تعنى بإختيار العنصر القيادي الكفؤ وإتخاذ القرارات الجماعية لممارسة نشاطات الإدارة العمومية.[1]

المبحث الثاني : التسيير العمومي الجديد

قد اقترن القطاع العام بالملكية العامة لوسائل الإنتاج وخاصة في الدول الاشتراكية سابقا، أو الدول التي سلكت نظام التخطيط المركزي لتسيير إقتصادياتها، حيث قامت الدول الإشتراكية على تأميم كل القطاعات التي كانت مملوكة لأفراد خواص.

يكتسي مصطلح القطاع العام لدى معظم الإقتصاديين نوع من الخلط مع مفهوم السياسة الإقتصادية للدولة، فمنهم من يعتبره: كل نشاط إقتصادي تقوم به الدولة عبارة عن قطاع عام، بينما آخرون يربطون مفهوم القطاع العام بعمليات الإنتاج المادية للسلع أو الخدمات الضرورية والتي تقوم بإنتاجها مشاريع عامة.

[1]Benoit A. Aubert, Michel Patry, LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ :LE LONG ET TORTUEUX CHEMIN DU QUÉBEC, Québec, Canada, Décembre 2005,p 54-56-100.

المطلب الأول :أسباب تغيير أساليب التسيير.

سنتطرق في هذا المطلب الى مفهوم القطاع العام بجوانبه المختلفة بالإضافة الى الأهمية التي يحض بها.

الفرع الأول :تحديد مفهوم القطاع العام.

لقد ثار جدل في إيجاد تعريفٍ شامل ووافٍ للقطاع العام، ومن أهم التعاريف المتعارف عليها نذكر:

القطاع العام هو ظاهرة اجتماعية اقتصادية جزئية موضوعية ولدت مع ولادة الدولة وتستمر[1] معها ويقصد بالقطاع العام وحدات قطاع الأعمال التي تدار من قبل الحكومة، والتي لا يمكن أن تدار من قبل القطاع الخاص، وتقوم المؤسسات العامة بإنتاج السلع والخدمات وتقديمها إلى الجمهور بالأسعار الإدارية.

ويؤدي النشاط الحكومي لإدارة هذه المشروعات أو المؤسسات إلى تعطيل آليات السوق وتسوية المنظومة السعرية، وعادة يرتبط القطاع العام بالتخطيط المركزي للاقتصاد.[2]

يشير مصطلح القطاع العام إلى الارتباط بالوظائفٍ العمومية التي تؤديها الدولة كشخصية اعتبارية في خدمة المجتمع كما يكشف عن الانحرافات عندما تقوم السلطة العامة بتسخير هذا القطاع لتلبية مصالحها وحاجاتها الخاصة، بما يتناقض مع الطبيعة العمومية، ومع ما تتطلَّع اليه الوظائف العمومية الخاصة.

يعرف هذا القطاع في المعاجم الاقتصادية على أنه ذلك القسم من الاقتصاد الذي يعنى بصفقات الحكومة ، فهذه الأخيرة تتلقى الدخل من الضرائب وغيرها من الإيرادات وتؤثر على أعمال الاقتصاد من خلال قراراتهاا الاتفاقية والاستثمارية (مصروفات الحكومة) وعبر سيطرتها (من خلال السياسة المالية والضريبية)على قرارات الإنفاق والاستثمار في قطاعات الاقتصاد الأخرى.

الفرع الثاني: اهداف القطاع العام.

-الأهداف السياسية :

إن أهداف القطاع العام السياسية هي تحقيق علاقة طيبة ومستمرة بين الحكومة والمحكومين، وهذه العلاقة لن تصل إلى هذه الدرجة إلا إذا عملت الدولة على إرضاء مختلف الفئات داخل المجتمع، وهي في الغالب فئات تختلف في مطالبها؛ فهناك أصحاب القرار والرأي الذين مسكوا بمناصب في القطاع العام وهناك هدف

1 [1] عارف دليلة كتاب - بحث في الاقتصاد السياسي للتخلف والتقدم والنظام الاقتصادي العالمي، دار الطليعة، بيروت، سنة 45.ص1982

[2] عارف دليلة محاضرة بعنوان » القطاع العام في سورية من الحماية إلى المنافسة « تاريخ :/15/10 2013التحميل www.maf houm.com

إرضاء طبقة العمال وتحقيق مطالبهم من أجورٍ ومرتبات وغيرها من الحقوق؛ لغرض كسب رضاهم وتأييدهم للدولة. وهناك الطبقات الفقيرة التي تسعى الحكومات عن طريق القطاع العام إلى إيجاد

فرص عمل لهم وتقديمهم الدعم والمساعدات والسكن...إلخ. كل ذلك من أجل أن تنال الحكومة رضا هذه الفئات والطبقات الاجتماعية. وفي المجال الخارجي إيجاد تبادل تجاري مع الدول الشقيقة والصديقة التي ترتبط معها بعلاقات سياسية وثيقة؛ مما جعل تد خلء الحكومة بقطاعها العام في التجارة الخارجية وتوجيهها طبقا للتوجه السياسي استيرادءا وتصديرا، ومقاطعة الدول التي لا تنسجم سياستها معها.

1 .إن الهدف السياسي الرئيسي لزيادة دور القطاع العام في الدول النامية هو تأكيد استقلال وسيادة هذه الدول في العهود الأولى للاستقلال، كحل في رأيها لمواجهة الاستعمار الحديث والممثل في التبعية الإقتصادية.

2 .إن من أولى وأهم الأهداف السياسية ذات البعد الاجتماعي التي يستند إليها مؤيدو زيادة القطاع العام هو:

.أ التقريب من الدخول والثروات وضمان عدالة التوزيع والتخفيف من أعباء الفئات الأقل دخلا.

ب. تحقيق الفوائض من المؤسسات العمومية واستخدامها في إعادة التوظيف والاستثمار، على نحو ما كان مأمولا في جانب الأهداف الاقتصادية إلى نشر الرفاه وتعميم الوفرة الاقتصادية.

ج. تقديم الدعم لفئات المجتمع ذات الدخل المحدود والذي تتحمله الدولة كعبء مالي ويقدمه القطاع العام.

د. توظيف الأفواج المتتالية من خريجي المعاهد والكليات، وبذلك توفير فرص أكثر للعمل وامتصاص البطالة

-الأهداف الاقتصادية:

أ. محاولة تحقيق الاستقرار الاقتصادي، للحد من التقلبات الاقتصادية والأزمات.

ب. القضاء على الاحتكار والتكتلات الاقتصادية.

ج. الإسراع بمعدلات التنمية من خلال حشد الطاقات الاقتصادية وفق خطة مركزية تضمن تخصيصا أفضل للموارد يقوم فيها القطاع العام بتحقيق الفوائض ليعاد توظيفها في مجالات تنموية أخرى.

د. تكوين البنى الأساسية وإدارة الأنشطة التي تتميز باحتكار طبيعي أو تعتبر ذات أهمية حيوية واستراتيجية.

هـ. إدارة بعض المؤسسات العامة الخدمية الموروثة من عهد ما قبل الاستقلال.

و. بناء اقتصاد وطني قوي.

ل. تحقيق التنمية الشاملة عند معدلات نمو مرتفعة.

ن. تحقيق فائض اقتصادي يساعد على التراكم الرأسمالي، وزيادة الطاقة الإنتاجية.

ز. الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية، وتعظيم دورها؛ من أجل زيادة الإنتاجية والناتج المحلي والدخل الوطني.

-الأهداف الاجتماعية:

سعت الحكومات المختلفة، ومنها الجزائر، إلى تلبية الاحتياجات العامة للمواطنين. وهذه الأهداف انطلقت من الأوضاع الاجتماعية المتردية صحيًا، وتعليميًا، وثقافيًٍ ا، وحماية البلاد من العدوان الخارجي، بإيجاد جيش قوي، والمحافظة على سلامة المواطنين وممتلكاتهم، وغيرها من الخدمات الضرورية، باعتبار أن الحكومات هي الملجأ الأخير، وهي القادرة على إيجاد استقرار اجتماعي وسياسي.

وبالتالي فقد توسعت الحكومة في ذلك بقطاعها العام؛ لزيادة الإنفاق على كل هذه الجوانب كهدف لضمان حصول الأفراد على احتياجاتهم الضرورية، وتحسين مستوى معيشتهم؛ وهذا بدوره شكلعبئًا ثقيلا على كاهل الدولة، وبالضبط على ميزانيتها، وساهم إلى حد كبير في تفاقم عجز الميزانية العامة.

المطلب الثاني : الأساليب الكلاسيكية في التسيير

من الأمور التي لا شك ولا خلاف فيها، أن مؤسسات القطاع العام عرفت العديد من المشكلات والعوائق التي حالت دون تحقيق الأهداف المرجوة. هذه المشكلات أخذت أشكاٍ لا وألوانًا عدة، إلا أن معظم الدراسات التي أجريت لحد الآن تشير إلى أن الأسباب الرئيسية عموما للأداء المالي الضعيف للمشروعات العامة في البلدان النامية تكمن في التخطيط السيئ للمشروعات، والاختيار المشوه لخطوط الإنتاج، والافتقار إلى المهارات الإدارية اللازمة، وضعف البنى الارتكازية، والتدخل الحكومي المفرط في الرقابة على المتغيرات الإدارية. هذه كلٌٍ ها عوائق جعلت القطاع العام يدور في حلقة مفرغة بدل التطوير والسعي للرفع من الكفاءة الإنتاجية.

ومن بين المشكلات أيضا الالتزامات الاجتماعية؛ ٍ فقد دأبت الحكومات على النظر إلى القطاع العام كمؤسسة لتقديم الخدمات الاجتماعية للمواطنين، وكوسيلة ٍ لتوفير الدعم بطريقة مستترة في مرحلة الإنتاج .

ومن هنا، جرى تحميل وحدات القطاع العام بتكاليف إضافية، كالعمالة الزائدة ، أو حرمانه من إيرادات ممكنة، بالتسعير الاجتماعي فضلا عن أن معظم الفائض المتحقق إلى الخزانة العامة يرجع إلى هيئات أخرى، وهكذا اختلطت الاعتبارات الاجتماعية في إدارة القطاع العام، وأصبحت الاعتبارات النامية في دائرة المديونية

الخارجية وانتشار التضخم والبطالة، والمهم في كل هذا هو القطاع العام الذي تحمل عبء تحقيق الهدف الاجتماعي.

المطلب الثالث : الفروقات بين التسيير العمومي والتسيير العمومي الجديد

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل الحكومات في مختلف إنحاء العالم بعد أن اتضح بان عملية النمو الاقتصادي و الاجتماعي تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانات المجتمع بما فيها من طاقات وموارد وخبرات من القطاع العام والخاص لتشارك في تنظيمات مؤسسية تتولى إنشاء وتشغيل المشاريع بمختلف أنواعها بعد ان واجهت التنظيمات المؤسسية المنفصلة والمستقلة قطاعياً تحديات وصعوبات في تحقيق الأهداف التنموية بالمستويات الطموحة المستهدفة، لذلك تسعى الحكومات إلى تبني نظم الشراكة التي تساهم فيها كافة قطاعات المجتمع في توجيه وإدارة وتشغيل المشاريع والإعمال وتطويرها وتنميتها من اجل خدمة إغراضها على أساس مساءلة شفافة ومنفعة متبادلة.

نظرا للتطورات التي يشهدها المحيط الاقتصادي على المستوى الدولي الذي اثر بدوره على إستراتيجيات التسيير خاصة بالمؤسسات الاقتصادية التي وجدت نفسها مجبرة على مسايرة هذه التحديات الجديدة وبالنظر إلى الفوارق الاقتصادية التي تميز دولة عن أخرى و المؤسسات عن بعضها البعض، وفي ظل اقتصاد السوق و توسع الاستثمارات و تطور المنافسة الاقتصادية بين المؤسسات لجأت العديد من المؤسسات الاقتصادية إلى تبني استراتيجيات التعاون بين المؤسسات الاقتصادية أو بين الدول و من ثم اللجوء إلى سياسة إستراتيجية قائمة على الشراكة.

الفرع الأول : تعريف الشراكة

هي اتفاقية يلتزم بمقتضاها شخصان طبيعيان أو معنويان أو أكثر على المساهمة في مشروع مشترك بتقديم حصة من عمل أو مالﮤ دف اقتسام الربح الذي ينتج عنها أو بلوغ هدف اقتصادي ذي منفعة مشتركة كاحتكار السوق أو رفع مستوى المبيعات ومن خلال هذا التعريف نستطيع استخلاص عناصر الشراكة كما يلي:

-الشراكة عبارة عن عقد يستلزم اشتراك شريكين على الأقل سواء كان الشريك طبيعيا أو معنويا.

-تتطلب الشراكة المساهمة بحصة من مال أو عمل حسب ما يتفق عليه الشريكين عند كتابة العقد.

-كذلك عنصر المساهمة في نتائج المشروع من أرباح أو خسائر حسب ما يتفق عليه الطرفين الشريكين وفي هذا الشأن فإنه في حالة إشراك طرف آخر أو أكثر مع طرف محلي أو وطني للقيام بإنتاج

سلعة جديدة أو تنمية السوق أو إي نشاط إنتاجي أو خدمي آخر سواء كانت المشاركة في رأس المال أو بالتكنولوجيا فإن هذا يعتبر استثمارا مشتركا وهذا النوع من الاستثمار يعتبر أكثر تمييزا من اتفاقيات أو تراخيص الإنتاج حيث يتيح للطرف الأجنبي المشاركة في إدارة المشروع.

الفرع الثاني : خصائص الشراكة

إن الشراكة ما هي إلا وسيلة أو أداة لتنظيم علاقات مستقرة ما بين وحدتين أو أكثر(دول أو مجموعات إقليمية), فتتطلب هذه العملية جملة من الخصائص فيما يلي:

-التقارب والتعاون المشترك, أي لا بد الاتفاق حول حد أدنى من المرجعيات المشتركة تسمح بالتفاهم والإعتراف بالمصلحة العليا للأطراف المتعاقدة, علاقات التكافؤ بين المتعاملين.

-خاصية الحركية في تحقيق الأهداف المشتركة : هي اتفاق طويل أو متوسط الأجل بين طرفين أحدهما وطني والآخر أجنبي لممارسة نشاط معين داخل دولة البلد المضيف. قد يكون الطرف الوطني شخصية معنوية عامة أو خاصة.

-لا تقتصر الشراكة على تقديم حصة في رأس المال، بل يمكن أن تتم من خلال تقديم خبرة أو نقل تكنولوجي أو دراية أو معرفة... إلخ.

-لا بد أن يكون لكل طرف الحق في إدارة المشروع)إدارة مشتركة(، التقارب والتعاون المشترك على أساس الثقة وتقاسم المخاطر بغية تحقيق الأهداف والمصالح المشتركة.[1]

-إلتقاء أهداف المتعاملين (على الأقل في مجال النشاط المعني بالتعاون) والتي ينبغي أن تؤدي إلى تحقيق نوع من التكامل والمعاملة المماثلة على مستوى مساهمات الشركاء والمتعاملين.

-تنسيق القرارات والممارسات المتعلقة بالنشاط والوظيفة المعنية بالتعاون.

ومن هذا المنطق يمكننا القول أن الشراكة الاقتصادية تختلف في أسسها عن الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يقوم على الإنفراد بالإنتاج والملكية الكاملة لرأس المال، بالرغم من أن الشراكة هي وجه من أوجه الاستثمار الأجنبي المباشر والذي يعرفه صندوق النقد الدولي على أنه " ذلك النوع من أنواع الاستثمار الدولي الذي

[1] Benoit A. Aubert, Michel Patry, LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ :LE LONG ET TORTUEUX CHEMIN DU QUÉBEC, Québec, Canada, Décembre 2005,p102-103.

يعكس هدف حصول كيان مقيم في اقتصاد ما على مصلحة دائمة في مؤسسة مقيمة في اقتصاد آخر، وتنطوي هذه المصلحة على وجود علاقة طويلة الأجل بين المستثمر المباشر والمؤسسة، بالإضافة إلى تمتع المستثمر المباشر بدرجة كبيرة من النفوذ في إدارة المؤسسة".[1] ففي هذا الإطار نمت الإتجاهات نحو تحرير التجارة والمبادلات الدولية وتوسيع الأسواق،بالإضافة إلى أن التقسيم الدولي للعمل يفترض تنمية وتطوير الأقاليم والدول المختلفة وذلك بخلق أنشطة إنتاجية وصناعيةة ا لرفع قدرتها الإنتاجية وبالتالي الطلب المحلي ورفع طاقاتها التصديرية.

الفرع الثالث : دوافع الشراكة

لم تنشأ الشراكة من عدم بل هي نتيجة أوضاع ومشاكل تعاني منها المؤسسات في عالم يسوده

تكتلات اقتصادية وتجارية كبيرة، ويمكننا أن نميز بين دوافع داخلية تتمثل في مشاكل داخلية متعلقة بالمشاريع. مشاكل السياسات الاقتصادية وأخرى خارجية تدفع السلطات العمومية إلى جلب المؤسسات إلى الشراكة وهي:

-الدوافع الداخلية

يمكننا حصر المشاكل الداخلية التي عانت منها المؤسسات وخاصة العمومية فيما يلي:

اختلال التوازن في الهيكل المالي للمؤسسات وذلك أن نسبة الديون عالية جدا مقارنة مع رأس المال، ومن تم يجب رفع رأس المال من البحث عن اقل مستوى للديون لأن نسبة الديون/ رأس المال عالية جدا، وبالتالي البحث عن الشراكة لتحقيق ذلك. كما أن الإفراط في التكاليف المتعلقة بتمويل مختلف المشاريع أي أن الدولة لم تمول المشاريع بشكل عقلاني ومنظم،ففي الوقت الذي كانت تعاني فيه بعض المؤسسات من نقص في التمويل نجد بعض المؤسسات الأخرى تفرط في الإنفاق على مشاريعها، ومن أجل تفادي ذلك تم اللجوء إلى الشراكة لتنظيم وضبط عملية الإنفاق.

من جانب آخر فإن المؤسسات أصبحت تعاني من نقص في كفاءة الإطارات مما استلزم البحث على مساعدة تقنية وكفاءات مهنية لتغطية العجز في هذا المجال.

---

[1] وزارة http://www.mec.gov.qa/Arabic/Departments/PartnershipGP/Pages/default.aspxالاقتصاد و التجارة القطرية تاريخ التحميل /2013 12/20 /25/12 2013 [1]وزارة قطر تاريخ التحميل1 http://www.mec.gov.qa/Arabic/Coumer/Pages/default.a

كما لا ننسى أن التكنولوجيا الحديثة أصبحت تهدد مستقبل المؤسسات القديمة النشأة والتي تدفعها إلى شراكة تقنية .[1]

-الدوافع الخارجية:

كان تطبيق الأنظمة الاقتصادية الاشتراكية في بعض الدول العربية قد أدى إلى تعاظم وتنامي القطاع الاقتصادي العام ، فأصبحت الدولة هي المالك والمحرك الاقتصادي الأول للفعاليات الاقتصادية الرئيسية للبلد .

ومع انهيار النظام الشيوعي وسقوط الاتحاد السوفيتي كقوى عظمى وما صاحب ذلك من تغيرات جذرية على الخريطة السياسية والاقتصادية العالمية، و بروز فكرة النظام الاقتصادي الجديد، وإفرازات أزمة الخليج وبزوغ النظام الاقتصادي الرأسمالي، وجدت هذه الدول نفسها في مناخ مختلف وظروف متغيرة وإيديولوجية سياسية جديدة فرضها الواقع وجسدتها الأيام, في ظل مثل هذه التغيرات الجذرية يكون الاقتصاد هو المجال الأكثر إستجابة أو إلحاحا لتجسيدها بالتخلص من النظام القديم.

بدوا أن إخفاق النظام الاشتراكي و فعاليات القطاع العام في مسألة التنمية و النمو الاقتصادي كان سببا رئيسيا في الاندفاع نحو مسألة الشراكة.

المطلب الرابع : تحسين التسيير العمومي

قد تنتهج حكومة ما سياسة تشجيع القطاع العام وتوسيعه على حساب القطاع الخاص فتؤثر في هذا الأخير وتهمشه لدرجة أنه لا يستطيع المشاركة في العمليات التنموية بالشكل المطلوب، وهذا يعتبر خطأ في حق القطاع الخاص، فعلى المستوى الاقتصادي فإن انتهاج مثل هذه السياسة تعتبر مغامرة نتيجة لإقصاء لكيان اقتصادي يمكنه تقديم الكثير للاقتصاد الوطني، وهذا ما جعل الكثير من الدول(كالدول الاشتراكية(التي اتبعت هذا المنهج تعاني مشاكل أثرت على إقتصادياتها .

أما الاتجاه الثاني والمعاكس للاتجاه السابق والذي ينص على أن تقوم الحكومة بتنظيم القطاع الخاص وتركه حرا يصارع القطاع العام، فيكون هنا حالة من التنافس، فيحاول كل قطاع التغلب على الآخر، وقد أثبتت معظم التجارب العالمية التي اتبعت هذا الاتجاه (كالدول الرأسمالية)سيطرة وتغلب في الأخير للقطاع الخاص ، فممكن جدا للقطاع الخاص أن يستحوذ على الأسواق بفعل الاحتكار . إن لنتيجة تراجع مستوى الأداء والكفاءة الاقتصادية لمشاريع القطاع العام، وأثر ذلك في النمو الاقتصادي، وظهور الاختلالات في الاقتصاد الوطني، بدأت الدعوة إلى التصحيح الهيكلي وإعادة الهيكلة والتحول إلى اقتصاد السوق، فكان لا

بد من إعادة النظر في توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، والتحول من نموذج تنموي شمولي مخطط إلى آخر يعتمد على آلية السوق تتطلب تصحيحات هيكلية في الاقتصاد الوطني.

وتختلف طبيعة القطاع العام عن طبيعة القطاع الخاص في عدد من النواحي أهمها:

1.طبيعة الأهداف في كل من القطاعين:

فقد أبرزت الدراسات والتجارب، أن التوجهات الاقتصادية للقطاع العام يسودها في معظم الأحيان تذبذبات تعكس غموضا في الأهداف، ناتجا عن عدم الوضوح في التوجه لدى المسؤولين، مما ينتج عنه ضعف في الإدارة، يتجسد في آثار سلبية على مسيرة القطاع العام، وعلى عكس ذلك، يتسم القطاع الخاص بالوضوح في الأهداف، إذ أن هم المؤسسات الخاصة هو تحقيق الربحية، والمحافظة على السوق، والاستمرارية.

ويساعد هذا الوضوح المسؤولين على إعداد برامجهم بدقة أكثر، الأمر الذي يساعد على نجاح الإدارة.

وعلى مستوى ثاني، نجد أن الكثير من المؤسسات العامة تكلف بتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية إلا أنه ويصعب في العادة التوفيق بين أهداف الكفاءة الاقتصادية وأهداف العدالة الاجتماعية . وقد أدى هذا إلى حدوث غموض في الإدارة ، وتضخم هيكله الوظيفي. الأمر الذي أدى إلى تدهور أوضاع تلك المؤسسات العامة، إلى درجات ساهمت إلى حد كبير لتبني الخصخصة لإيقاف النزيف الاقتصادي الذي تمخضت عنه تلك السياسة.

ومن جانب ثالث، فإن تعدد فئات المنتفعين من السياسة الاقتصادية الكلية، واختلاف مصالحهم، يزيد عن غموض الأهداف وضعف الإدارة، كما أن ضعف السلطة المعنوية للمسؤول الحكومي، قد يدفعه إلى الغموض والتذبذب في تسطير وتطبيق السياسة الاقتصادية، للتقليل من التصادم ثم المسائلة.

2.الضوابط والحوافز:

إن المؤسسة التي تعمل في سوق سلع تنافسي، لديها حوافز لتخصيص الموارد بكفاءة، لكي تتفق تكاليف إنتاجها مع سعر السوق، وإذا كانت تضع في حسبانها وجوب تجنب الإفلاس . فلابد لها من تحقيق الكفاءة الإنتاجية أيضا . وفي المقابل، إذا كانت المؤسسة لا توجه منافسة مباشرة للسلع والخدمات التي تبيعها، فعندها سوف تحدد أسعارا أعلى لمنتجاتها من تكاليف الإنتاج. وبالتالي فهي لا تحقق كفاءة تخصص الموارد، كما أن الضغوط الناجمة عن خشيتها من الوقوع في الإفلاس سوف تخف، وبالتالي سوف تتنافس من تحقيق كفاءة الإنتاج.

3 -الأداء الاقتصادي:

في كثير من الأحيان كان أداء المؤسسات العامة مخيب الآمال، وكان يحكم عليها بأنها أقل عطاءا من المؤسسات الخاصة، وهذا بالرغم من الامتيازات والصلاحيات التي كانت تقدم للمؤسسات العامة كالتسهيلات في عملية الاستيراد والإعفاءات من الرسوم على الاستيراد... وهذا بالإضافة الحصول على الموارد المالية المطلوبة بكل سهولة لتغطية تكلفة ما، عوض مؤسسات القطاع الخاص التي تجد عراقيل بيروقراطية في استيراد أو تصدير سلعا، ومراقبة من طرف المساهمين في كيفية إنفاق الإيرادات العامة، وهذا ما أجبر هذه المؤسسات لتحسين مستوى أدائها.[1]

4.القرار بالإفلاس:

إن السوق المتنافسة تقرر الصناعات الغير الفعالة بإفلاسها، مما يجبر مديرو القطاع الخاص أن يكونوا أكثر فعالية، وإن حضور المؤسسات العمومية وجها لوجه أمام الخسائر المالية وسهولة تغطية هذه الخسائر من خلال التحويلات المالية للحكومة، هذا العامل الأخير لا يشجع مديرو هذه المؤسسات على تحسين أدائهم أو النتيجة، لأن المؤسسات الغير فعالة والمفلسة تبقى في السوق مهما كانت نتيجتها أو أدائها.

5.الصعوبات البنكية:

تقوم البنوك بوضع عراقيل وصعوبات لمديرو المؤسسات الخاصة قبل تقديم القروض اللازمة لتمويل تلك المشاريع الخاصة، فتقوم البنوك بمراقبة أداء هذه المؤسسات بعد العقد من أجل سداد المستحقات المالية، فتعمل على التهديد بتوقيف الكربونات المستقبلية في حالة عدم السداد في فترة زمنية معينة تكون غالبا محددة، أو ترفض تجديد العقود، مما يجعل ويظهر مديرو هاته المؤسسات للتسيير الحسن للموارد المالية.

وأما المديرون في المؤسسات العامة لا يخضعون لنفس الصعوبات والشروط، فالحكومة تدعم وتساعد واجبات ومتطلبات هذه المؤسسات، وبوجود المؤسسات المالية للقطاع العام تسمح للمديرين بتجنب تلك العراقيل التي يتحملها المسيرون أو المديرون في القطاع الخاص.

6.المرتبات والمكافئات:

في المؤسسات التابعة للقطاع الخاص تكون هناك علاقة مباشرة بين أداء المؤسسة وهيكل الأجور ومنظور المدير، فعندما ينجح المدير سيكافأ من خلال زيادة الأجور، وتقسيم الأرباح، لكن عندما يكون أداء المسير غير ناجح ويحقق الخسارة، فقد يحكم عليه بفقدان منصبه كمسير ففي الحالة الأولى، فأجر المسير قد يرتفع من

[1] عثمان محمد غنيم، د.ماجدة أبوزنط -التنمية المستدامة - فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات.قياسها، دار صفاء للنشر والتوزيع،الطبعة الأولى، عمان، 2010ص .88-89

السوق، كمكافأة مقدمة من مؤسسات أخرى، وأما في الحالة الثانية، في حالة فقدان المنصب فإنه يكون من الصعب إيجاد منصب آخر في مؤسسات أخرى، وأما في المؤسسات العامة، وفي الحالة العامة، لا يوجد علاقة بين أداء المؤسسة وهيكل الأجور، ففي غالب الأحيان، المديرين في القطاع العام يعاملون كموظفين، ومرتباتهم تكون غالبا ثابتة، فالأداء المالي ليس له أثر على هيكل الأجور، وهذا ما يفسر غياب الفعالية للبحث عن ربحية أكثر.[1]

7 .الإدارة : تكون الإدارة في مؤسسات القطاع الخاص واضحة ولها استقلاليتها، في حين نجدها في مؤسسات القطاع العام غير ذلك.

إذا كانت المشروعات الخاصة تحقق الكفاءة العالية على مستوى المؤسسة (المستوى الجزئي)، فإن محصلة عمل هذه المؤسسات قد لا يحقق الكفاءة العالية على مستوى الاقتصاد الوطني (المستوى الكلي) وقيام القطاع العام ومؤسساته يضمن التوازن وتضييق الفجوة بين الكفاءة من المستويين لأنه يوفر إطارا مناسبا للتخطيط الفعال.

بعض الدراسات المقارنة لأداء المؤسسات التابعة للقطاع الخاص بالمؤسسات التابعة للقطاع العام، تبين أن هذه الأخيرة أثبتت الضعف في الفعالية والأداء، وبعض التجارب العالمية أثبتت أن تسيير وإدارة الموارد وتحقيق التنمية الاقتصادية تكون ذات فعالية وأداء أحسن من القطاع الخاص منه في القطاع العام.[2]

إن فكرة الموازنة بينهما حلا وسطا لكلا القطاعين لتجنب الآثار السلبية التي قد تنجر من استغلال القطاع الخاص واحتكاره للسوق الوطنية، فيفتح المجال والأبواب أمام الرأسمال الأجنبي وكما يعرف فإن هذا الأخير هدفه الربح السريع، فيقوم تحت اسم حرية التصرف بالسيطرة على السوق الوطنية.

ولهذا يتوجب على السلطات المعنية اتخاذ القرارات والإجراءات وتحديد النشاطات التي سيعمل فيها القطاع الخاص كان وطنيا أم أجنبيا، ويجب كذلك مراقبة حركات دخول وخروج رؤوس الأموال واستخلاص الدرس من الأزمنة الأسيوية الأخيرة، ويمكن اجتناب هذا من خلال سن قوانين خاصة بالاستثمارات والشراكة.

المبحث الثالث: التسيير المفوض: وجه من أوجه التسيير الجديد

---

[1] عثمان محمد غنيم، د.ماجدة أبوزنط -التنمية المستدامة - فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات.قياسها-مرجع سابق الذكر،ص .90

[2] مطبوعات تاريخ التحميل 2014/01/14http://www.mec.gov.qa/Arabic/vdtdr/Pages/default.aspx 1

يتطرق هذا المبحث لمختلف المفاهيم المرتبطة بالخدمة العمومية ، إذ سيتناول تحديد الأطر المفاهيمية للخدمة العامة، بدراسة أبعاد المفهوم ، وما يرتبطة ا من خلال توضيح المقصود بالخدمة العامة وكذا أنواعها والمؤسسات المكلفة بأداء الخدمة.

المطلب الأول : ماهية التسيير المفوض

يوحي مصطلح الخدمة العامة بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات ، وإشباع الحاجات المختلفة للأفراد من طرف الجهات الإدارية والمنظمات العامة ، و لذلك يركز الدكتور ثابت عبد الرحمن إدريس في تعريفه للخدمة العامة على محورين1

أولا :مفهوم الخدمة العامة كعملية:

حيث يمكن أن اعتبار الخدمة التي تقدمها المنظمات الحكومية ، أو العامة على أنها تمثل عمليات ذات طابع تكاملي ، تنطوي على مدخلات وتشغيل ومخرجات ، وبالنسبة للمدخلات فان هناك ثلاثة أنواع يمكن أن تجري عليها عمليات التشغيل لإنتاج الخدمة المطلوبة وهي:

أ/ الأفراد:

إذ يمثل المواطن طالب الخدمة أحد أنواع المدخلات في عمليات الخدمة العامة ، أي عندما تؤدي هذه العمليات على المواطن بذاته. مثال ذلك عندما يدخل مريض إلى المستشفى ، فإن عمليات العلاج والوقاية

ومختلف الخدمات الصحية تجري عليه بذاته ، ويجري هذا الأمر على مختلف الخدمات العامة ، مثل محاكمة الأفراد ، وسفرهم وغيرها من الأمثلة. حيث يمكن أن تصبح مختلف الموارد والأشياء هي أحد أنواع

ب/ الموارد:

المدخلات في عمليات الخدمة المقدمة من المنظمات العامة ؛ أي عمليات الخدمة التي يتم إجراؤها على الأشياء ، وليس على الأفراد ، وتسمى عمليات الأشياء المملوكة ، مثل خدمات رخص مرور السيارات ، والخدمات العامة المختلفة في خطوط السكك الحديدية.

ج/ المعلومات:

ويطلق عليها عمليات تشغيل المعلومات ، ويعكس هذا النوع الجانب الحديث للخدمة العامة ،كمحصلة للتطور في تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، مثل خدمات تحليل البيانات في مراكز المعلومات ، وعمليات تشغيل البيانات في مراكز البحوث والجامعات1[1]

ثانيا/: مفهوم الخدمة العامة كنظام:

انطلاقا من مفهوم النظم يمكن النظر إلى الخدمة التي تقدمها المنظمات العامة كنظام يتكون من

أجزاء مختلفة تشمل ما يلي : [2]

وفق هذا النظام نظام عمليات تشغيل أو إنتاج الخدمة

لإنتاج العناصر الخاصة بالخدمة تتم عمليات التشغيل على مدخلات وفق هذا النظام يتم تجميع الي لعناصر الخدمة ثم التسليم النهائي للخدمة ، وإيصالها للمواطن طالب الخدمة . ويتضمن مفهوم الخدمة العامة كنظام شكلين:

-خدمة عامة مرئية أو منظورة لمستقبل الخدمة (المواطن)

-خدمة عامة غير مرئية أو غير منظورة ، ويطلق عليها جوهر الخدمة الفني غير أن بعض الدراسات تميل إلى استخدام تعبير المكتب الأمامي بالنسبة للأجزاء المرئية أو المنظورة في نظام الخدمة ، وتعبير المكتب الخلفي بالنسبة للأجزاء غير المرئية أو غير المنظورة.

ولتوضيح مفهوم الخدمة العامة كنظام يمكن تقديم أحد الأمثلة انطلاقا من الخدمات التي تقدمها المنظمات العامة في المجتمع ، فقد يتوجه مواطن لتسجيل سيارته أو استخراج رخصة لها ، فبداية يقوم بتقديم مختلف الوثائق والأوراق اللازمة لدى مكتب الخدمة ، ويسدد ما هو مخصص ومطلوب من نقود لمثل هذه الوثائق في الخزينة ، وعليه بالانتظار قليلا لكي تنتهي الخدمة، وهنا يمكن القول أن هذا الجزء من الخدمة يمثل الجزء المرئي للمواطن (يراه بنفسه) ، لأنه يرى الإدارة والموظفين والمعدات الإدارية والأجهزة ، غير أنه وحتى يحصل على الخدمة المطلوبة، يتطلب الأمر مهام وأعمال أخرى تجري داخل مكتب الخدمة العامة (مكتب المرور مثلا)،مثل الفحص في الدفاتر أو الحاسب الآلي عن تاريخ السيارة ، والمخالفات ، التسجيل ، المراجعة الداخلية ، وكل هذه الأعمال تتم في المكتب الخلفي، الذي لا يراه المواطن ، وهو ضروريا لاستكمال الخدمة وتقديمها.

---

1 [1] نفس المرجع السابق ص 442

[2] Lovelock . c .services marketing. prentice-Hall.englewood cliffs.Inc.(1996) . new jersey

المطلب الثاني: أهمية وأهداف التسيير المفوض

هناك تقسيمات مختلفة للخدمات العمومية إلا أن جميعها يشترك في كثير من المحاور، و من بين هذه التقسيمات نجد التقسيم التالي :[1]

1-خدمات ضرورية لبقاء المجتمع و سلامته و تقدمه مثل الخدمات التعليمية و الصحية و هي خدمات يفترض أن تقدمها و توفرها الدولة مهما ارتفعت تكلفتها.

الخدمات الضرورية لأفراد المجتمع باختلاف قطاعاته و مستوياته (خدمات لا يمكن الإستغناء عنها) مثل التموين بالماء، الكهرباء، الغاز و النقل... إلخ ، و ما يلاحظ على هذا النوع من الخدمات أنها لم تعد حكرا على الدولة أو المشروعات العامة وإنما أصبحت قابلة للتقديم من طرف المشروعات الخاصة و تتم إدارتها على أسس تجارية حيث تطبق عليها معايير الربحية التجارية.

2-خدمات ذات منفعة اجتماعية و ثقافية يستفيد منها أفراد المجتمع، إلا أن هذه الخدمات قد لا تكون ذات أهمية بالنسبة لبعض الأفراد أو المجتمعات و من بين هذه الخدمات نذكر مثلا: المكتبات العامة، المتاحف والمنتزهات العامة.

3-خدمات ذات طبيعة اجتماعية، يمكن للأفراد أن يؤدوها بأنفسهم عن طريق إمكانياتهم الخاصة، إلا أن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على أكمل وجه قد يؤثر على ipتمع، و هو ما يستدعي تدخل السلطات العمومية في أداء و توفير هذه الخدمات ومن بين هذه الخدمات نذكر بصورة أساسية الإسكان مثلا

4-خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالي و إنما تمتد إلى الأجيال المقبلة، مثل: بناء المدارس ، المستشفيات ، الجامعات و غيرها . و قياسا على التقسيم الفرنسي للخدمة العمومية نستطيع تمييز ثلاثة أنواع لهذه الأخيرة لا تختلف عن التقسيم السابق و إنما هو تقسيم أكثر اختصارا، حيث نجد:[2]

5-خدمات عامة ترتبط بسيادة الدولة: و هي خدمات مرتبطة أساسا بالدور التقليدي للدولة، وذلك في مجال العدالة ، الأمن الدفاع الوطني و المالية العامة...إلخ.

خدمات اجتماعية و ثقافية:

---

1 [1]عبد المطلب عبد الحميد: " التمويل المحلي "، الدار الجامعية، الإسكندرية، ،2001ص .62

1 [2]نفس المرجع السابق ص 75

والتي تطورت بصورة ملحوظة منذ منتصف القرن التاسع عشر، و التي تشمل عموما التعليم، الصحة، المساعدات الإجتماعية .إلخ.

الخدمات ذات الطابع الإقتصادي:

و التي يطلق عليها عموما خدمات عامة صناعية أو تجارية، ظهرت هذه الخدمات بشكلها المذكور في القرن العشرين مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الإقتصادية و في تحقيق رفاهية المواطن في مجال احتياجاته الأساسية في مجال النقل، الاتصالات الطاقة....إلخ

إن النشاط الحكومي الذي ينسب إليه تقديم الخدمات العامة بشكل مستمر لإشباع الحاجات العامة للمواطنين لا يهدف إلى تحقيق الربح في هذا النوع من المشاريع، حيث لا تخصص الموارد عادة في مشروعات الخدمات العامة من أجل تقديم سلع و خدمات ضرورية للمواطنين دون النظر إلى قدرتهم على الدفع، إلا أن غياب هدف الربح في هذه المشروعات التي تؤديها الوحدات الحكومية لا يعني أنها تعمل بخسارة و إنما يغيب هنا مقياس الربح الناشئ عن المقارنة بين النفقات و الإيرادات[1] هناك من يعتبر هذه المبادئ أنها خصائص تميز الخدمة العامة عن غيرها من الخدمات، و قد ينظر إلى هذه المبادئ - التي تعتبر تقليدية عند بعض الباحثين - وفقا لجانبين منها ما يتعلق بالجانب القانوني و الإداري لتقديم الخدمة العامة و منها ما يتعلق بطبيعة المشاريع الهادفة إلى تقديمها ، و يمكن أن نعرض هذه المبادئ

بصورة عامة، فيما يلي:[2]

1- الإستمرارية la continuité:

يجب أن يتسم تقديم الخدمة العمومية بالإستمرارية و الإنتظام و ذلك بإتاحة الخدمة لأي فرد يحتاجها في

ظل ظروف محددة، إلا في حالات يتعذر على هيئات تقديم الخدمة أن تستمر في تقديمها.

2- المساواة l'égalité :

هي مبدأ أساسي في تقديم الخدمة العامة كما أنه عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية ، مضمون هذا المبدأ أنه ينبغي أن يحصل جميع أفراد اpتمع على الخدمة العامة و أن تتشابه الضريبة أو الرسم في المواقع المتشئة، و أن يدفع الجميع بنفس الطريقة و يحصلوا على جميع الضمانات، هذا المبدأ يتضمن ضرورة توفير

---

[1] محمد جمال علي هلالي: " المحاسبة الحكومية "، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، عمان، ،2002ص ص 23-122

[2] René CHAPUS: "Droit Administratif Général", Tome I, 15éme édition, ed Montchrestien, Paris, 2001, p608.

الخدمة العامة بدون عوائق و إتاحتها لجميع المواطنين دون استثناء و بصورة عادلة.

3- المواءمة la mutabilit:

إن المنفعة العامة و من ثم الخدمة العامة تتطور مع مرور الزمن وتطور المجتمعات و من ثم فمن الضروري وفقا لهذا المبدأ أن تقدم الخدمة بكفاءة، و أن يساير تقديمها تطور حاجات المواطن – الزبون على اعتبار أن هذه الحاجات تتغير و تتطور مع الزمن خاصة و أن المحيط بجميع مجالاته ، يتميز بالتغير و عدم الثبات .[1]

على غرار هذه المبادئ نجد أن الخدمة العامة تجمع بين عنصرين أساسين هما الطابع الخدمي و العمومي و اللذان تحكمهما الميزات التالية:

أ/ علاقة عدم البيع: تتميز الخدمات العامة المقدمة من طرف الهيئات العمو مية باpانية عموما أو بسعر يؤول الربح فيه إلى الصفر فقد يدفع المرتفق مبلغ رمزي في صورة رسم أو ضريبة في أغلب الأحيان، حيث يتم الحصول على الخدمة دون توفر خاصية التبادل المباشر الذي تتميز به النشاطات الإقتصادية الأخرى كبيع السلع، أو الخدمات المقدمة من طرف القطاع الخاص أين يتم دفع الثمن بشكل مباشر.

ب/ المنفعة العامة كهدف أساسي للخدمة العامة: إن الهدف الأساسي للنشاط الحكومي و من ثم المنظمات المقدمة للخدمة العمومية هو المنفعة العامة.

ج/ الرقابة العامة: تخضع أنشطة الهيئات العمومية و من ثم الخدمة العامة إلى رقابة متعددة الأطراف منها الوصايا المباشرة، هيئات الدولة فضلا عن المجتمع المدني على أساس أنه الممول الأساسي و الفعلي لنشاط هذه المرافق، ومع تعدد هذه الأطراف التي تتميز أهدافها أحيانا بالتعارض فإنه كثيرا ما تكون هذه الرقابة فعالة أحيانا و فاشلة أحيانا أخرى حسب الهدف منها و حسب مصلحة كل طرف.

خلاصة الفصل:

على الرغم من الجدل المثار حول تقليص دور الدولة ، أثبتت الدراسات الميدانية الحديثة أن المواطنين يرغبون في وجود مؤسسات تابعة للدولة تتسم بالديمقراطية والكفاءة في استخدام الموارد العامة ، كما تتسم

[1] Maris CHristoneROUANT : "Droit Administratif", Gualino Edition, Paris, 2001, pp 234-235.

بالفعالية في توفير السلع والخدمات العمومية ، لكنها تتسم أيضا بالقوة والقدرة على التصدي للقوى العالمية الكبرى، ويرغب المواطنين في أن تتصرف الدولة من خلال مؤسساتها وإداراتها العمومية كعامل محفز اجتماعي واقتصادي قادر على كفالة توزيع الفرص بشكل عادل ، وتحقيق إدارة مستدامة للموارد والاستفادة من الفرص بشكل عادل من الناحية السياسية ،والاقتصادية ، والاجتماعية ، والثقافية.

وفي السنوات الأخيرة يرى الكثيرون أن إدارة القطاع العام ليست فقط عبارة عن تحديث للمؤسسات والإدارات العمومية وتقليل تكاليف الخدمات العمومية، ولكنها أيضا عبارة عن آلية لدعم الشراكات الفعالة مع اpتمع المدني والقطاع الخاص من اجل تحسين جودة تقديم الخدمة ودعم المسؤوليات الإجتماعية وضمان مشاركة أعداد كبيرة من المواطنين في عملية صنع القرار و الإسهام بآرائهم بشأن أداء الخدمة العمومية.

الفصل الثانـي

الاطار النظري للتسيير العمومـي الجديد

مقدمة الفصل:

يعد التحديث في التسيير هدفا أسياسيا تسعى جميع الدول والحكومات إلى تحقيقها، وذلك لما يكتسيه من أهمية بالغة في التأثير على الحياة السياسية والإجتماعية والاقتصادية منها بصفة خاصة. ووفقا لهذه الأهمية كان ولا يزال الشغل الشاغل للعديد من المفكرين من اقتصاديين واجتماعيين، وكذلك رجال السياسة حول تبني الأساليب والمناهج اللائقة والمؤدية إلى التجسيد الفعلي لأهداف التسيير الحديث.

ويرجع الاهتمام المتزايد لموضوع التسيير إلى حجم الهوة بين الدول المتقدمة والمتخلفة والتي نتج عنها سياسة الهيمنة والتبعية التي فرضتها الدول المتقدمة على حساب الدول المتخلفة، مما جعل هذه الأخيرة تسعى إلى تطبيق نمودج جديد للتسيير من اجل الوصول الى الأهداف المنتظرة.

و سنحاول في هذا الفصل عرض أهم أسباب السعي لتحسين التسيير في القطاع العمومي وكما سنتعرض لأهم محاور التسيير العمومي الجديد من خلال إعطاء مفهومه مبادئه و أهم المساهمات النظرية فيه.

المبحث الأول : تغيير الأساليب الكلاسيكية في التسيير

إن اعتماد الإدارة في معاملاتها على أساليب وطرق تسييرية متجاوزة، أصبح يشكل عائقا كبيرا أمامها لتحسين مردوديتها وجودة خدماتها المقدمة للمرتفقين، خاصة وأن جل الإدارات في الدول النامية بشكل عام، تعاني من الانغلاق تجاه تجارب الدول الأخرى في ميدان الإدارة، وبالتالي عدم الاستفادة من التكنولوجيا العالمية والبحث العلمي والمستجدات في مجال الإدارة الذي يمكنه أن يساهم في تقدم وازدهار هذه الأخيرة.

المطلب الأول : الأساليب الكلاسيكية في التسيير

قد بدأت التقنيات الإدارية تتقادم خاصة بعد الثورة التكنولوجية التي شهدنا الدول المتقدمة، فكان لزاما على هذه الدول ومنها الجزائر أن تستبدل الطرق والأساليب المتبعة والتي أبانت عن قصورها، واستبدالها بالتقنيات المتطورة كالحاسوب والأساليب التكنولوجية الأخرى التي من شأنها ترشيد عمليات اتخاذ القرارات داخل الإدارات وبالتالي الرقي بمستوى حسن تسيير هذه الإدارات.

وقصد بلوغ هذه الغاية، فقد عمل المسير بالأساس، على تجاوز التقنيات التي كان يعتمدها وإنشاء بنيات أخرى كفيلة باحتضان التكنولوجيا والأساليب المتقدمة بما يتماشى ومتطلبات الإصلاح.

فبدل اعتماد الإدارة على تقنيات متقادمة قد تضيع الوقت والجهد وتزيد من التكاليف، فإن الهدف من التحسين هو توفير وسائل وتقنيات أخرى أبانت عن نجاعتها في تجارب أخرى وفي دول أخرى متقدمة بما يخدم صالح المؤسسات العمومية، فكان إدراج الحاسوب في جميع مستويات الهرم الإداري أبرز تقنية حديثة ومتطورة يتم العمل بها داخل الإدارة كبديل عن أي تقنية أخرى أو أسلوب في العمل أبان عن تقادمه. [1]

هذا من جهة وسائل عمل الإدارة والتي كان من الضروري استبدالها بما يخدم أكثر. كما أن الأطر الإدارية التي تعمل داخل الإدارة أصبح ضروريا تزويدها بأطر ذات مستويات تعليمية عالية من خريجي معاهد وجامعات، كون الاقتصار فقط على الأطر ذات الخبرة والتمرس الإداري وتكليفها بمهام المسؤولية أصبح أسلوبا متجاوزا في تسيير الإدارات العمومية، خاصة وأن هذه الشريحة من الموظفين تتميز بطابعها التقليدي المفرط في التسيير،

لدى وفي إطار تحديث الإدارة وتجاوز الممارسات التي لا تخدم الإصلاح، فإن إعطاء الفرصة للشباب وخريجي الجامعات والمعاهد الحاصلين على شهادات ودبلومات متخصصة، يعتبر بمثابة خطوة جريئة لتجاوز اعتماد تسيير الإدارة على أطر تقليدية وبالمقابل تشجيع الأطر الشابة التي تتميز بمبادئ التسيير الحديثة إضافة على قدرام الكبرى على التأقلم والمرونة مع الإصلاحات التي تنصب على الإدارة.

أما بخصوص، أساليب الإدارة في التواصل مع الجمهور، فهي الأخرى تعاني من عدة نقائص أبانت عن عدم فعاليتها ونجاعتها فكان اعتمادها يستدعي استبدالها بطرق وأساليب أخرى تتماشى مع دواعي الإصلاح الإداري.

[1] مهنا محمد نصر،الإدارة العامة الحديثة ،الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث،.1998ص .1

فإذا كانت الإدارة من قبل تعرف حاجزا بينها وبين الجمهور الشيء الذي كان يحول دون تواصل حقيقي يجمع بين الإدارة والمرتفق، خاصة وأن النمط التقليدي والعقلية السلطوية المتسلطة كانت هي السائدة إضافة إلى القمع والمحسوبية وسوء تعامل بعض المسؤولين مع المواطنين كرس النفور من التعامل مع الإدارة لدى المواطنين وبالتالي فالشعور بالضعف أمام تصرفات الإداريين السلطوية يتحول إلى تخوف ونفور من اللجوء إلى الإدارة والتعامل مع المسؤولين فيها .[1]

لذلك فإن إتباع الإدارة لأساليب قمعية وممارسات سلطوية تجاه المواطنين أصبح يتطلب تغييرا جذريا لهذا الأسلوب.

لدى فقد تم العمل على إعادة النظر في أسلوب ممارسة السلطة وتطوير إطار اللاتركيز الإداري باعتباره بديلا عن الأساليب الإدارية المتقادمة.

المطلب الثاني: الاهتمام بتحسين التسيير العمومي

إن الإصلاح هو إحداث تغيرات مستمرة في هيكل تنظيم الدولة، والإدارة بذلك جزء من الدولة، وإصلاح الإدارة جزء من عمليات التغيير التي تشمل كافة هياكل التنظيم إلى جانب مجالات أخرى يشملها التغيير كالاقتصادي، الاجتماعي والسياسي والفكري.

فالإصلاح الإداري يجب أن ينبني على مبدأ التجربة والخطأ وتغيير النظرة بين الصواب والخطأ نحو التنظيم الإداري من فترة لأخرى.

فالإدارة بدورها، معرضة لنجاح بعض التجارب وفشل أخرى وتبني بعض الأساليب الحديثة مقابل تقادم أخرى، واعتماد ممارسة بعض الأساليب وتغييرها لعدم مسايرتا للطموحات والاستطلاعات.

لدى فإن مبررات ودوافع الإصلاح الإداري ليست مجرد مسايرة للتحديث بل أصبحت ضرورة قصوى، قد تكون لها نتائج عكسية وسلبية إذا لم يتم اللجوء للإصلاح كلما أبانت الأساليب المتبعة عن قصورها.

ويمكن القول بأن دوافع الإصلاح تكون داخلية أو خارجية أي بفعل دوافع نابعة من الإدارة نفسها، أو لدوافع دولية مرتبطة أساسا بالعولمة أو بمؤسسات دولية.[2]

فما هي دوافع ومبررات الإصلاح الداخلية والخارجية؟

-أ الدوافع الداخلية:

إن الإصلاح الإداري جاء نتيجة لعدة تطورات ثقافية واجتماعية وسياسية عرفتها الدول، حيث أصبح اœتمع

[1] مهنا محمد نصر،الإدارة العامة الحديثة ،مرجع سابق الذكر ص .

[2] البرادعي ليلى مصطفى، "الإتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري"،النهضة ،مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، جامعة القاهرة، العدد ،2004،20ص .5

المدني واعيا بضرورة الإصلاح، بل الأكثر من ذلك أصبح يدافع عن مشروع إصلاحي شامل، خاصة وأن الإدارة مطالبة هي الأخرى على جانب الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية بالمساهمة في تسيير الشأن العام و تسخير أحدث التقنيات والوسائل الحديثة للتواصل مع جمهور المرتفقين.

إن مبادرة الإصلاح تكون إما من الداخل، أي أن تكون بمبادرة من العاملين داخل الإدارة قصد تغيير سلوك أو ممارسة أبانت عن عدم صلاحياتها، وإما أن يكون الإصلاح من الخارج وهنا يكون الإصلاح عبارة عن عملية فوقية تصدر من أعلى الهرم السياسي أي من القيادة العليا للمجتمع وبذلك يكون الإصلاح ذاتيا من خلال مبادرة الحكومة بذاا بتصحيح أخطاءها عن طريق التقييم والمتابعة ونهج الوسائل العملية لتحسين أساليب العمل وتنظيم الخطوات العملية للإدارة.[1]

ومن تم فالإصلاح الإداري بمفهومه الذاتي يتخذ طابعا تلقائيا ومستمرا وذلك راجع بالأساس لتفشي وتنامي وظهور أو تفاقم بعض الأوضاع التي تستدعي الشروع في مبادرة الإصلاح، وهذه المبررات والدوافع الداخلية الرامية للإصلاح الإداري يمكن إجمالها في بعض نقط كالتالي:

فحيث ان عملية الإصلاح الداخلية، هي مجموعة من العمليات التقويمية الهادفة إلى تنمية الجهاز الإداري للدولة، فإن دوافع الإصلاح تبتدأ من مرحلة:

1 -الإحساس بضرورة التغيير ، والإصلاح:[2]

يتم بعد ذلك نقل هذا الوعي والإحساس إلى عناصر التنفيذ في الجهاز الإداري للدولة ليتعود كل من يتقاطع مع هذه الإجراءات الإصلاحية على الوضع الجديد (الأطر، الإداريين وباقي شرائح المجتمع من مرتفقين.)

وبالتالي فإن مراحل الإصلاح شقين، مرحلة الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح الإداري، ومرحلة تنفيذ التغيير. وبذلك فإن أول داعي ومبرر للإصلاح الإداري يرتبط بظهور عوارض واختلالات تؤدي إلى خلق الإحساس بالحاجة إلى الإصلاح، وبذلك فالإصلاح الإداري هو إحساس اجتماعي قبل أن يكون إحساس إداري، ففي مجتمع يتصف بالتبلد الفكري فإن أفراده لا يشعرون بالأعراض المرضية التي تستدعي التدخل لعلاجها، وفي هذه الحالة قد تظهر مؤثرات خارجية تتدخل لتحرك الإحساس بهذه العوارض بل والمبادرة في تقديم العلاجات جاهزة.

ت - ضخم ظاهرة البيروقراطية داخل الإدارة:[3]

باعتبار التعريف السائد للبيروقراطية وهو البطء والروتين وتعقد المساطر والإجراءات المتبعة داخل الإدارات، فإن هذه الظاهرة تتمثل في عدة مظاهر، تستدعي تجاوزها عن طريق سن إصلاحات جوهرية للتخلص من هذه الأسباب والتي هي كالتالي:

---

[1] البرادعي ليلى مصطفى ، "الإتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري" ،مرجع سابق الذكر، ص .

[2] زياني إبراهيم،"محاور الإصلاح الإداري بالمغرب نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة"، مجلة الشؤون الإدارية العدد.24،ص1985، 04

[3] زياني إبراهيم،"محاور الإصلاح الإداري بالمغرب نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة" ،مرجع سابق الذكر ،ص.

←يتمسك الإداريين بحرفية القوانين واللوائح باعتبارها مصدر قوة في مواجهة المتعاملين مع الإدارة بدل تكريس هذه المساطر والقوانين لخدمة المواطن والسهر على مصلحته.

←تعدد مستويات التنظيمات الإدارية، أي التدرج الإداري مما أفضى إلى خلق فجوة عميقة بين القمة والقاعدة وبالتالي فإن جل القرارات المتخذة غالبا ما تتخذ في إطار تواصلي غير ملاءم.

←ضعف تفويض السلطة والمركزية الشرعية عند اتخاذ القرارات الإدارية يؤدي إلى تأخر اتخاذ القرارات وكذا تكدس الأعمال نتيجة انتظار الموافقة من الجهات العليا، وما يسببه ذلك من ضياع للوقت لا مبرر له، الشيء الذي يكرس نوعا من عدم الرضى في نفوس العاملين بالإدارة وكذا المتعاملين معها.

وبالتالي فإن هذه الممارسات تزكي الإحساس بأن الإصلاح يعتبر الحل الوحيد للتخلص من الرتابة والجمود، من خلال تبني نظام إصلاحي.

3 -تعقد الإجراءات وتعدد المساطر الإدارية :[1]

إن التسيير العمومي، يعاني من عدة مشاكل وإكراهات تستدعيx ج سياسة للإصلاح تحترم فيها مجموعة من المبادئ التي من شأنها أن تدعم حسن تسيير الإدارات والمؤسسات العمومية، إلا أن انتشار بعض الممارسات اللأخلاقية يزيد من الإحساس بأن إصلاح الإدارة لا يعتبر مجرد اختيار بل هو إجراء يجب اللجوء إليه، ويمكن جرد هذه الممارسات فيما يلي:

←استغلال النفوذ ممارسة تستدعي إعادة النظر وسن عدة إصلاحات:

إن القانون والدستور يضمن للمواطن أيا كان المساواة في الاستفادة من الخدمات التي تقدمها الإدارة، إلا أن استغلال النفوذ واستفحال ظاهرة الوساطة والمحسوبية والزبونية به يجعلنا أمام تناقض صارخ لمبدأ العدالة الاجتماعية.

←الرشوة: والرشوة تعني الاتجار بالخدمات التي تقدمها الإدارة العمومية مبدئيا بدون مقابل وبذلك المساس بمبدأي اœانية والمساواة.

إلا أن المثير في الأمر هو أن هذه الممارسة أصبحت تجد مكاlxا بين فئة عريضة من أفراد المجتمع باعتبارها ممارسة تسهل التعامل مع الإدارة وكذا تجاوزا لرتابة وتعقد المساطر الإدارية، لكن المبالغة من جهة وارتفاع الوعي من جهة أخرى وتناقض هذه الممارسة مع المبادئ الأساسية للقانون، كانت كلها عناصر تزكي الإحساس والحاجة إلى إصلاح إداري يعمل على القضاء على هذا النوع من الممارسات التي من شأlxا المساس بحسن التسيير والتدبير العمومي للإدارة.

ب- الدوافع الخارجية للإصلاح الإداري:

[1] عزم أحمد جميل ،"عودة الدولة في السياسة الخارجية : إتجاه مستمر أم موجة مؤقتة؟"،آفاق المستقبل ، عدد ،03يناير 2010ص.39-3

بعد الحرب العالمية الثانية بادرت الدول المتقدمة بتقديم مساعدات إلى الدول السائرة في طريق النمو في صيغة برامج ومشاريع، بقصد مساندا في تجاوز الأزمات التي كانت تواجه كافة الميادين إلا أن الهدف الحقيقي لهذه الدول كان هو بسط النفوذ.

وكانت مساعدات هذه الدول بغض النظر عن المالية، خطط وبرامج ومشاريع انطلقت منذ 1950حيث عملت الدول المتقدمة على تقديم مساعدات في مختلف الميادين وذلك لدعم وتطوير إمكانيات الدول النامية في الميادين الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، وبذلك فإن الإصلاح الإداري وإن كانت له دوافع داخلية نابعة من واقع الإدارة الداعي لضرورة التغيير، فإن العوامل الخارجية هي الأخرى تعتبر مبررا قويا لنهج سياسة الإصلاح.[1]

1 -دور المنظمات الدولية في الإصلاح الإداري وعلى رأسهاPNVD 1996 :

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التنمية الإدارية والذي جاء بعدة إصلاحات إدارية وتقنية على المستوى الكمي والكيفي، في إطار برنامج تحديث الإدارة والمتمثل في تعزيز اللامركزية بواسطة عدم التمركز وتبسيط التسيير وعقلنة تدبير الوسائل البشرية ، وقد تضاعفت أعداد المؤسسات الدولية الرامية للتعاون الدولي والتنمية المستديمة في المجال الإداري حيث تم تخصيص ما يعادل %58من مصادر هذه المنظمة لخدمة هذا البرنامج التنموي.

وقد عملت منظمة الأمم المتحدة على الزيادة في الإمكانات المرصدة للمساعدات التقنية للبرنامج الإنمائي وتم التركيز أكثر على الاهتمام بالمجال الإداري نظرا لأن هذه الفترة كانت لحظة الوعي بإلزامية التنمية في هذا المجال. كما أن تزايد الأزمات المالية في بداية الثمانيات يعتبر هو الآخر داعيا بديهي لتزايد الاهتمام بالإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية وعلى رأسها الإدارية لما لها من وضع محوري داخل منظومة التنمية باعتبار أن أي عجز إداري من شأنه تأخير تنفيذ المشاريع التنموية وعدم النجاعة في تقديم خطط تنموية ورسم السياسات الإنمائية وتنفيذها طبقا للأهداف الإصلاحية المبرمجة.

.وبذلك ساهم البرنامج في دعم القدرات التسييرية ومواكبة عمليات الإصلاح وبذلك كان للبرنامج الإصلاحي هذا أن طور المؤهلات العملية والتدبيرية من خلال الحلقات التكوينية للمنظمة،

كل هذه المشاريع والإصلاحات كانت بفعل عوامل خارجية وردود فعل غير ذاتية، إلا أxا كانت المحفز والدافع لإقامة مشروع مجتمعي وإصلاحي للوضع القائم.

- دور المؤسسات المالية الدولية في الإصلاح الإداري:[2]

[1] بهي الدين أحمد، "مشروع كوفي عنان لإصلاح الأمم المتحدة"،مجلة السياسة الدولية،عدد ، 130،1997ص.

[2] القحطاني فيصل بن معيض آل سمير ،"إستراتيجيات التطوير و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني،أطروحة دكتوراه في الفلسفة الأمنية ،كلية الدراسات العليا،قسم العلوم الإدارية ،جامعة نايف العربية للعلوم الأمنى ،الرياض،، 2006ص.15

إن سياسة الإصلاح الإداري هي نتاج لعدة عوامل مترابطة ومتراصة لا يمكنx جها في معزل عنها، فدوافع الإصلاح سواء كانت داخلية أو خارجية، لا يمكن تحريكها إلا من خلال محرك عالمي يحرك جل العالم وفي كافة الميادين، وهذا المحرك أو هذه الظاهرة هي العولمة، حيث يتم الانتقال من الحديث عن الثنائية القطبية إلى النظام العالمي الجديد والذي أفرز ما يعرف بالعولمة أي الشفافية والدمقرطة وحقوق الإنسان ومجموعة من المبادئ والتي لا يمكن العملƒ ا دون إقرار إصلاحات جوهرية وجذرية تمس المجالات الحيوية لأي بلد.

وبذلك فإن العولمة تسعى إلى تسيير آثارها عن طريق تشكيل وتغيير المشهد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والإداري بصفة جذرية. وكذا من خلال العلاقة الموجودة بين العولمة والتحديث أي متطلبات التحديث في ميدان التسيير خاصة (المستوى الإداري).

وƒذا فإن الدول مجبرة على الانخراط في موجة العولمة ، وذلك قصد احتلال مكانة داخل المنظومة الدولية وكذا التلاؤم مع التحولات الدولية الاجتماعية والاقتصادية وما تستدعيه المنافسة الدولية من توفر بنيات ديناميكية، ذات مستوى وكفاءة عالية في التسيير الإداري قادرة على مواجهة التأثيرات الدولية واتخاذ القرارات المصيرية.

⟵العولمة وتكريس حقوق الإنسان:

باعتبار العامل البشري هو محرك التنمية إما باعتباره مهما في إنتاجها أو في استهلاكها، لدى فحقه بالتمتع بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والإدارية أمر أساسي، لدى فقد تم فرض مبادئ حقوق الإنسان على الدول خاصة وأن وضع الإنسان ومدى احترام حقوقه ينعكس إيجابا على عملية التنمية الإدارية.

⟵العولمة وتفعيل الديمقراطية الإدارية.

⟵بعد أن أظهرت الإدارة التقليدية – الكلاسيكية قصورها، وعجزها في مواجهة التحديات ومعالجة القضايا الأساسية التي بدأت تعاني منها كانخفاض المردودية وتدني الجودة وسوء التسيير.

ومرد ذلك هوا ميش العاملين في التنظيم وعدم إشراكهم الفعلي في عمليات التخطيط والتسيير والتنسيق[1].

وبالمقابل فإن متطلبات العولمة والانفتاح والشراكة في مختلف الميادين يفرض القيام بإصلاحات إدارية تسهل الاستفادة والتعامل بين الدول. لذا فإن تفعيل الديموقراطية الإدارية من خلال إشراك العاملين في العملية الإدارية وإعطاءهم المزيد من الاهتمام وتحميلهم المسؤولية خلق لديهم نوع من الرقابة الذاتية.

ويتمثل الإصلاح الإداري (تحسين التسيير) من خلال تفعيل الديموقراطية الإدارية في:

-خلق مناخ سياسي ومجتمعي مهيأ لإحداث تغيرات جذرية في البنيات الإدارية.

-الاعتماد في تحقيق التنمية الإدارية على قدرات الإدارة الذاتية.

-حل الإشكالات الإدارية بطرق عقلية بعيدة عن البيروقراطية.

---

[1] سعيدي وصاف ،"الدور الاقتصادي الجديد للدولة في ظل العولمة"،مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول إقتصاديات الخوصصة والدور الجديد للدولة ،دورة تدريبية حول أساليب الخوصصة و تقنياتها،كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير ،جامعة فرحات

كل هذه الإجراءات، تجعلنا أمام ضرورةx ج إصلاحات إدارية جذرية يفرضها الواقع الدولي كشرط للانخراط في الركب الدولي.

المبحث الثاني: التسيير العمومي الجديد

إنN.P.M أصبح سوق تتلاقى فيه القضايا السياسية والاقتصادية المهمة، وأنماط من المنتجات الجديدة، وفي الواقع N.P.M على مسافة قريبة جدا من إدارة القطاع الخاص.

إن نشأةN.P.M كخطاب جديد يفرض نفسه على إدارات الدولة، تزامنت مع أزمة مشروعية القطاع العام في الدول الغربية وفي هذا الاتجاه، يمكن القول أن وظيفته كانت تنطوي على طابع البحث عن هذه المشروعية المفقودة.[1]

فالتسيير العمومي يقترح نظاما جديدا يقوم على خطاب الفعالية التي تؤسس عقلانية عمل الإدارة ،وتقوي رأسمال مشروعيتها ،ويمكن القول أنN.P.M برز كحل لمواجهة أزمة المشروعية هذه ، فبعد أن أسست مشروعيتها على خطاب ومفهوم السلطة العامة ثم بعد ذلك المرفق العام، فإن الإدارة أصبحت تبحث عن خطاب جديد ألا وهو خطاب العقلانية الذي جاء به ، N.P.Mوفي ظل هذا المناخ إذن ستجد الإدارة نفسها، وبصفة تلقائية متأثرة بالمفاهيم الجديدة للفعالية والمردودية.

فالسمات التقليدية التي كانت من خلالها الإدارة بعيدة كل البعد عن الفعالية، ستترك المكان بصفة تدريجية، إلى الفكرة القائلة بان الإدارة هي ملزمة، شأنها في ذلك شأن المقاولات الخاصة، للبحث عن الفعالية و عقلنة طرق عملها من خلال التجاوب مع التقنيات الحديثة للتنظيم واتخاذ القرار.

ولتحقيق هذا الهدف نجد أن التفكير، لم يعد ينصب فقط على شرعية العمل الإداري والترسانة القانونية والمسطرية التي تخص التسيير، وإنما بدأ الإهتمام ينصب أو يمتد إلى كيف يمكن الإستفادة من تجربة القطاع الخاص في هذا المجال.

المطلب الاول: أسباب ظهور المفهوم

قد هيمنت الإدارة العامة الحديثة على أجندة الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم. وقد أوضح Menning 1997 أي أنه قد تم تطبيقها بصورة كاملة في كل من المملكة المتحدة، نيوزلندا، استراليا، هولندا، السويد، والولايات المتحدة الأمريكية وكندا. وقد ظهر هذا النموذج أو الإطار بأسماء مختلفة:[2]

-الإدارة العمومية الجديدةHood في سنة 1991.

-نموذج ما بعد البيروقراطيةBarzelay في سنة 1992.

-إعادة اخترع الحكومةOsborne Gaebler في سنة 1992.

---

[1] J .March , Decisions and organisations, Oxford. Blackwell, 1989,p54.

[2] Luc ARREGLE Jean, "Les Nouvelles Approches De La Gestion Et DesOrganisation" , ed Economica,Paris, 2000 ,p78.

الفرع الأول: قراءة في المفهوم إن استراتيجية ورهان هذا المفهوم الجديد تركز بالأساس على الجودة في الفعل سواء على المستوى الإقتصادي، السياسي، الإجتماعي والتقني وذلك باعتماد المعرفة أساسا لأي عمل. من هنا جاء الإهتمام بالعنصر البشري، الفاعل الأساسي في العملية من خلال تكوينه وتأهيله خصوصا على المستوى المعرفي لخلق كفاءات كما يقول Patrick Gilbert قادرة على وضع حلول وأخذ قرارات.[1]

فالحديث عاد الآن من الأهمية بمكان عن مفهوم جديد يتكلم فيه أو من خلاله عن معنى ومغزى التسيير العمومي الجديد (N.P.M) بحيث عدنا نتحدث عن مفهوم التسيير العمومي وهو المفهوم الذي أحدث من طرف Christopher Hood المنحدر من مدرسة لندن الاقتصادية.[2]

وقد أثار أصل مصطلح "التسيير العمومي الجديد" وظهوره في الأدبيات بعض الجدل، ففي استعراضه للمفهوم، اعترف ـBarzelay بأن NPM كاتجاه دولي، أثير عن طريق ـ أول مقالتين لـ أوكوين Aucoin 1990 و هود Hood 1991 حيث اعتبرا أن NPM2 تعبير مختصر يستخدمه العلماء والمتخصصين للإشارة إلى موضوعات متميّزة لأساليب وأنماط إدارة الخدمة العامة، والتي طفت على السطح خلال العقدين الماضيين، سيما في الملكة المتحدة واستراليا ونيوزيلندا". فلإيجاد نموذج للحكومة كي تعمل بشكل أفضل،xض العلماء بنموذج جديد سموه التسيير العمومي الجديد NPM وقد اعتبر ذلك بمثابة مجموعة من المبادئ لإصلاح الإدارة العامة في العديد من البلدان.

هذا المفهوم الجديد جاء لإختزال مجموعة من المبادئ الإدارية المتماثلة على نطاق واسع، والتي طغت على أجندة إصلاح الإدارة العامة في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية OECD في أواخر السبعينيات. إنّ ـ ه يجسد معظم التغييرات الهيكلية والتنظيمية والإدارية التي تشهدها الخدمات العامة في هذه البلدان.

فيما يتعلق بمصدره هناك تعريفين أساسيين:

التعريف الذي يعتقد أن مصطلح التسيير هو انجلوسكسوني ، مما دفع بعض الفرنسيين لينطقوه بلمسة من الانجليزية. ومنهم من قال أنه ينطوي على كلمة من الفرنسية القديمة اللاتينية في الأصل قريبة من فعل maneggiare (بالإيطالية التي تعني)التعامل، القيادة(وعلى ما يبدو كان هذا المصطلح في طي النسيان لمدة طويلة في اللغة الفرنسية، لكن فيx اية المطاف قبل رسميا من الأكاديمية الفرنسية في عام 1973 فالتسيير العمومي يجمع بين المتطلبات العامة للكفاءات التي تتوفر عليها مؤسسات القطاع الخاص

وشروط القطاع العام من قبيل احترام الخدمة العمومية وحسن استخدام الأموال العامة والشفافية...،فضرورة

احترام العناصر والشروط السابقة هو الذي دفع هذا الفكر التدبيري الجديد يظهر خلافا لما كانت عليه الإدارة

[1] Magette Leslie Pean, Nouvelle gouvernance et organisation, France, SLP,2005,p45.

[2] J. Kingdon , Agendas, alternatives and public policies, Longman,NewYork, London, 1984 ,p65

التقليدية.[1]

وبعد انفتاح الإدارة على محيطها الإقتصادي وما يتطلبه ذلك من تقنيات حديثة ظهر مفهومN.P.M بفرضيته الرئيسية، وهي موجة الإصلاح والمزيد من التوجه نحو السوق في القطاع العام، الذي سيؤدي إلى المزيد من الفعالية من حيث التكلفة بالنسبة للحكومات، دون أن يكون لها آثار سلبية ينعكس على غيرها من الإعتبارات والأهداف.[2]

إن ، N.P.M بالمقارنة مع غيره من نظريات التدبير الأخرى، هو أكثر توجها نحو الإنتاجية والكفاءة عن طريق تحسين تدبير الموازنة العامة. وهو يتحقق من خلال تطبيق المنافسة، كما هو معروف في القطاع الخاص، لمنظمات في القطاع العام، مع التركيز على المبادئ الإقتصادية والقيادة، فالتسيير العمومي الحديث يتناول المستفيدين من الخدمات العامة مثل الزبائن . ويشمل جميع الأساليب والتقنيات الحديثة ويتم تطبيقها على المنظمات المسؤولة عن إدارة الخدمات العمومية ، وذلك نتيجة تزايد التدخل الحكومي في الاقتصاد وتحت ضغط متزايد من المرتفقين ودافعي الضرائب ،وهذه الدوافع ذات أهمية بالغة في تحديث الخدمات العمومية فـN.P.M هو"علم محكم ومعقلن وفعال " ينطوي على مجموعة من المفاهيم التي يمكن أن تلعب دورا هاما في عقلنة التسيير الإداري، مثل)الفعالية ،التخطيط، إدارة بالأهداف، الجودة ،التدقيق...(. فهو لا يعتبر فقط وصفة علاجية لعيوب البيروقراطية، بل يقدم نفسه كخيار جديد ومختلف قابل لتعويض النظام القديم وليس إصلاحه. إن منطق التسيير لا يتوافق مطلقا مع المنطق القانوني، فهو أولا وقبل كل شيء منطق مادي وواقعي يتمحور حول العمل ،Actionويتلخص في التنظيم الفعال للأشخاص على ضوء إستراتيجية معدة وعلى أساس هدف يجب بلوغه.

وبالرغم من المصاعب التي يثيرها تطبيقN.P.M بتقنياته وآلياته التي جاءƒ ا من المنظمات الخاصة ، فإن هذا الأسلوب يبقى الأكثر نجاعة، نظرا لكونه ينصب مباشرة على تحقيق الأهداف المرسومة.

إن وتيرة التحولات اœتمعية سريعة جدا، والأحداث متلاحقة بصفة عالية، والكل يهدف إلى التغيير ونحو الأفضل والأحسن، لذا فالإدارة العمومية لتواكب هذا التطور السريع يجب أن تعمل على إدخال تقنيات تدبيرية حديثة لتدارك مواطن الخلل لديها- في إصدار سنة 1996حولN.P.M في اœال العام داخل أوروبا، لاحظ كل منFlynn و Strehlمدى تأثير المكتسبات الدستورية على مستوى الإصلاحات الإدارية كمحددات رئيسية لمسلسل الإصلاحات، من هنا تبقى العديد من الأسئلة تطرح نفسها لتحديد العلاقة ما بين الدولة والسوق، فمن خلال التحليلات العديدة لنموذج التسيير ولخصوصياته ونتائجه ظهر خطاب جديد يتعلق

[1] Luc ARREGLE Jean, "Les Nouvelles Approches De La Gestion Et Des Organisation" , ed Economica,Paris, 2000 p25.

[2] Paolo Urio , La nouvelle gestion public , in la pensée comptable, (sous direction de Marc Hufty) éd, PUF, 1998, p 95.

بمقاربة التسيير العمومي بحيث أصبحN.G.P) (معادلا لـ (N.P.M،)خاصة في النظرية الكلاسيكية التي تعرض لهاHerbert Simon سنة 1947.[1]

إن النقاش الحاصل حولN.P.M هو يؤسس لنموذج حول النظريات التي ظهرت حول التسيير بصفة عامة خاصة في انجلترا خصوصا من لدن مدرسة لندن للدراسات الاقتصادية، هذا المفهوم كغيره من المفاهيم لا يخلو من أبعاد معيارية وأخرى إيديولوجية بحكم ارتباط هذه المفاهيم في غالبية الدراسات بمجموعات المصالح.

الفرع الثاني : بوادر ظهوره

ظهر التسيير العمومي الجديد على غرار بروز النموذج التقليدي للإدارة العامة تحت تساؤلات واستفهامات الباحثين، السياسيين والبيروقراط حول: ما الذي من شأنه أن يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟. فلقد تميزت الفترة من 1960الى 1970بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرات. في هذا الشأن، برز تيارين رئيسيين، واحد منهما قادة الإقتصاديون يوصف ب " الإقتصاد المؤسساتي الجديد New institutional economics والآخر كان أساسه المعرفة الإدارية/التسييرية ممثلة في التسييرية Managerialism حيث قام الإقتصاديون بإدخال المنطق الاقتصادي في عمليات الحكومة، في حين أدخل المسيرون تقنيات الخبرة المهنية التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العام. فظهرت العديد من مذاهب الإصلاح على أساس هذين الإتجاهين.[2]

في هذا الشأن، جادل العقلانيون الإقتصاديون بأن " الحكومة كانت المشكل أو العقبة الإقتصادية التي قيّدت نمو وحرية الإقتصاد" ودعو إلى تقليص تدخل الحكومة، وأن وجود الأسواق وآلياا من شأنه تحسين الكفاءة الاقتصادية. كما أشاروا إلى أن النموذج التقليدي البيروقراطي لم يحدث توازناً هيكلياً في الحوافز والمكافآت كتلك الموجودة في السوق، ونادوا بأن الأفراد يجب أن يكون لهم الحد الأقصى من الحرية الفردية مع توفير شروط وأسباب الكفاءة.[3]

من جانب آخر، ترى التسييرية أن تطبيقات ومبادئ تسيير القطاع الخاص من شأنه أن يحل الكثير من المشاكل البيروقراطية للقطاع العام. فهم يعتقدون أن التسويقCommercialization مثلاً، يؤدي إلى التغيير في ثقافة وقيم ومهارات المديرين، بالتالي تحسين في أداء الوكالات الحكومية. ففلسفة المسيرين تستمد قوانين من أعمال كل من بيتر و تروVmanPeters and Waterman في منشورهما " Search of Excellence"

[1] Charles Debash , Science administrative, éd. Dalloz, 1989, p 58

[2] P.A Hall, Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France, Cambridge, Polity Press,1986, p66.

[3] François Lacasse et Jean-Claude Thoenig , L'action publique , éd. L'Harmattan, 1969, p 25

البحث عن الإمتياز والذي أظهر أن أفضل تسيير للشركات الأمريكية كان يعتمد على الهياكل العضوية للإدارة الإنسانية وأساليبها، وكذا إلى بيئة ثقافية داعمة.[1]

في نفس الإطار، يرجع معظم طلاب الإصلاح الحكومي الفضل في بدء حركة "التسيير العمومي الجديد" إلى مارغريت تاتشر Margaret Thatcher التي اعتلت منصبها في بريطانيا سنة 1979بعدما أدارت حملة إنتخابية أصبحت فيها الخدمة المدنية مادة للحوار السياسي حتى الآن. وتبع انتخاها، انتخاب رونالد ريغان Ronald Reagan سنة 1980في الولايات المتحدة، وبرايا ميليروني Brian Mulroney في كندا سنة 1984 وكلاهما قادا حملات انتقادية شرسة ضد البيروقراطية.[2]

المطلب الثانئ : ماهية التسيير العمومي الجديد

يعرف المعجم السويسري للسياسة الإجتماعية التسيير العمومي الجديد بأنه : " إتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الأنجلسكسونية،و إنتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون و التنمية الإقتصادية و على عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية و القانونية فإن أفكار و معالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص دف تحسين و معالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية و كذا محاولة الإرتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية." أما على حد تعبير بوليت ، Pollittفللتسيير العمومي الجديد تعاريف مختلفة "فهو عبارة عن أيديولوجية، أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة)الكثير منها تمّ استقدامها من القطاع الخاص والتي تستهدف الربح. فينظر بالتالي، للتسيير العمومي الجديد كوعاء فكر إداري أو كنظام فكر أيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص، والتي تستهدف إصلاح القطاع العام.[3]

فالمناجريالية managerialists تؤكد على الانتقال من النموذج البيروقراطي (التسلسل الهرمي والرقابة) إلى نموذج ما بعد البيروقراطية post-bureaucratic paradigm الدعم والابتكار[4] ،بمعنى ، أن التسيير العمومي الجديد يدفع بالدولة نحو التسييرية Managerialism كما عبر عن ذلك كلارك ونيومان 1997 في كتابهما الوضع الإداري the managerial status فالنموذج التقليدي للتنظيم وتقديم الخدمات يقوم على مبادئ التسلسل الهر مي البيروقراطي والتخطيط، المركزية، الرقابة المباشرة والاعتماد على القدرة الذاتية دون إشراك الفواعل الأخرى، إضافة لاعتبار الإدارة فيه أداة في يد السلطة التنفيذية، وهو تعبير عن نظام تقليدي تصبح فيه القواعد أهدافاً في حد ذاا، كما يتم فيه توحيد سلوك الموظفين من خلال احترام القواعد

[1] Anne Amar et Ludovic Berthier, "Le nouveau management public : avantages et limites" (document de recherche présenté dans XVI international RESER conférence Services Governance and Public Policies. Lisbon, September 28-30, 2006), p. 14

[2] Anne Amar et Ludovic Berthier, op.cit. p. 04

[3] Joost Monks , op cit p 79

[4] Paolo Urio op cit p 67

كطريقة لضمان الانضباط..الخ، هذه الخصائص للنظام البيروقراطي التقليدي سيتم استبدالها بآليات السوق أو " ث ـ قافة المقاولة/المؤسسة كأساس لإدارة الخدمة العامة. فالمروجون للتسيير العمومي الجديد يجادلون بفكرة أن ـ الخط الفاصل بين إدارة القطاعين العام والخاص ستتلاشى، لأن أفضل الممارسات التسييرية ستتخذ من طرف القطاع العام.[1]

قدم الكثير من الكتّاب ، 14حججاً مختلفة فيما يتعلق بمفهوم ومكونات التسيير العمومي الجديد نذكر منهم: Gruening غرونينغ : لخص npm في العناصر التالية : تخفيض/تقليص الميزانية , الخصخصة، الفصل بين التمويل والإنتاج، العمل بالإيصالات , التركيز على مفهوم العميل المنافسة، المرونة في الفصل بين السياسة والإدارة، المساءلة على أساس الأداء، اللامركزية، قياس الأداء، تحسين المحاسبية، تحسين الإدارة المالية، مراجعة الأداء، الإدارة الإستراتيجية، تغيير نمط التسيير، إدارة شؤون الموظفين)على أساس الحوافز زيادة استخدام تكنولوجيا المعلومات.[2]

أما بورينس يرى بانه المفهوم المعياري للإدارة العامة التي تتألف من مكونات مترابطة هي: توفير خدمات ذات جودة عالية للمواطنين، زيادة استقلالية المسيرين العموميين ولاسيما من ضوابط رقابة الوكالات المركزية، قياس ومكافأة الأفراد على أساس تلبية الأداء للأهداف ـ ، إتاحة الموارد البشرية والتكنولوجية التي يحتاجها المسيرون لأداء نشاطاتم بشكل جيّد، وكذا إدراك المزايا التي قد تنجر من عامل المنافسة (التشجيع على المنافسة)، فتح المجال للقطاع الخاص في تنفيذ الأغراض العامة بدلاً من الاقتصار على القطاع العام يمكن تلخيص مجمل التعاريف في الجدول التالي:

---

[1] Anne Amar et Ludovic Berthier, op.cit. p. 06

[2] W. Bernarth , le nouvelle management publique , concept, situation enwallonie , quelque ré- flexions , vision et conclutions opérationnelles, Genk,Belgique,1998,p89.

الجدول رقم : 02تعريفات التسيير العمومي الجديد.

ازبورن و غابيلر Osborne et Gaebler	بورينس Borins 1994	فارلي و اخرون Farlie et al 1996	بوليتPllit 1993,1994	هودHood 1991 دونليفيDunleavy
لا مركزية الحكومة: تعزيز اكبر للمرونة، الاعتماد على المستويات الأقل للتنظيم.	تعزيز الحكم الداني، و لاسيما من الرقابة المركزية للوكالات	اللامركزية فك الترابط التنظيمي : اشكال جديدة لحوكمة الشركات ،الانتقال الى نمط محلي للادارة	لامركزية السلطة الإدارية في الخدمات العامة	التدريب العملي على التسيير المحترف
تحفيز الحكومة على التوجيه لا التنفيد		الفصل بين الاستراتيجية الأساسية العامة و كل ما يحيط بالجوانب التنفيدية الكبرى	تفكيك وحدة البيروقراطية التقليدية الى وكالات مستقلة	التحول من تجزئة الوحدات الى نماذج شبه تعاقدية
المنافسة داخل القطاع العام : قد يكون فيما بين الجمهور أو بين العديد من موفري الخدمات	تقبل المنافسة هدا الموقف المنفتح بالنسبة للانشطة العامة يجب القيام به حتى في مواجهة القطاع الخاص	وضع و تطوير اليات السوق لتوزيع الموارد في القطاع العام	ادخال اليات السوق وشبه السوق لتشجيع المنافسة	التحول الى زيادة المنافسة والتموين المختلط ،العلاقات التعاقدية في القطاع العام، انفتاح وظيفة الممولين (الموفرين) على المنافسة

التسيير و التحفيز على أساس المهمة لا القواعد	خلق التعاون بين القطاعين العام و الخاص	الفصل بين التمويل العام و استقلالية موفر الخدمة	الفصل الواضح بين وظيفة المشتري والموفر	التأكيد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية
خدمة العملاء	توفير خدمات عالية الجودة للمواطنين ، خدمة العملاء و المستخدمين	التأكيد على استجابة مقدم الخدمة للعملاء ، اهتمام اكثر بجودة الخدمة	التأكيد على النوعية والاستجابة للعملاء	زيادة التركيز على رقابة المخرجات

زبورن و غابيلر Osborne et Gaebler	بورينس Borins 1994	فارلي و اخرون Farlie et al 1996	بوليتPllit 1993,1994	هودHood 1991 دونليفيDunleavy
توجيه نتائج الحكومة: التمويل على أساس المخرجات لا المدخلات	تقييم /قياس المنظمات و الافراد و مكافائ على اهداف الأداء مجتمعة	استخدام أساليب كثر شفافية لمراجعة الأداء	اهداف الأداء توضح من طرف المسيرين / المديرين	معايير صريحة ، و مقاييس للاداء
مقاولة الحكومة الكسب بدلا من الانفاق	توفير الموارد البشرية و التكنولوجية التي يحتاجها المسيرون لتحقيق اهداف الأداء	الاهتمام اكثر بالقيمة مقابل المال ومكاسب الكفاءة	ميزانيات ثابتة وفصلية	التأكيد على المزيد من الانضباط والتقشف في استخدام الموارد ، إعادة صياغة الميزانيات لتكون شفافة من حيث المحاسبة

السوق موجهة للحكومة :التغيير من خلال الاستفادة من السوق		التخفيض من العمالة	تغيير علاقات العمل	
العمل الاستباقي للحكومة :الوقاية خير من العلاج		تحرير سوق العمل		

المصدر:

George A. Larbi The New Public Management Approach and Crisis States: UNRISD Discussion Paper No. 112, September 1999

المطلب الرابع :الخدمة العمومية و التسيير العمومي الجديد

القاعدة الأساسية للإدارة العمومية الحديثة ترتكز على تبنى نظام السوق كإطار للعلاقة بين الإدارة والسياسة. ويمكن النظر للإدارة العمومية الحديثة كنموذج معياري لإدارة القطاع العام وتتضمن العديد من المكونات المترابطة مع بعضها، وقد برز هذا النموذج للاستجابة للحقائق الاقتصادية والاجتماعية والتي واجهت الحكومات في مختلف دول العالم خلال العقدين الماضيين ويمكن تلخيص تلك الحقائق فيما يلي:

1. أن القطاع العام يتسم بكبر الحجم وضخامة التكاليف.

2. الحاجة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات لتحسين الكفاءة.

3. الاحتياجات المتزايدة للمواطنين للحصول على خدمة تتميز بالجودة.

4. التحول من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي للاقتصاد الحر القائم على نظام السوق. وهنالك أيضا مسوغات فكرية وعملية للإدارة العمومية الحديثة نشئت من خلال الاتجاه الجديد للخدمة العمومية والتي تأثرت بشكل واضح بالإطار المعياري للخدمة العمومية حيث التركيز على قيم الكفاءة والفاعلية. ولكن مع التغييرات المتسارعة التي يمر على القطاع العام ، كان لابد من إدخال المفاهيم والمعتقدات التالية:

1. الخدمة بدل من إدارة الدفة. فالموظفين العموميين لابد أن يقدموا الخدمة للمواطنين ويحققوا مطالبهم بدلا من محاولة التحكم وإدارة المجتمع.

2. جعل الخدمة العامة الهدف النهائي. يجب أن يسهم المديرين العموميين في بناء وحدة تعاونية مشتركة لخدمة المصلحة العامة والتي يمكن أن تساهم بناء مصالح ومسؤوليات مشتركة.

3. التفكير بأسلوب إستراتيجي. فالبرامج والأهداف التي تسعى لتحقيق احتياجات المواطنين يمكن تحقيقها وبطريقة مبتكرة تتميز بالفاعلية من خلال جهد جماعي تعاوني.

4. خدمة المواطنين وليس العملاء. يجب على الموظفين العموميين ليس فقط الاهتمام والاستجابة لمطالب العملاء ولكن الاهتمام بناء علاقة يسودها الثقة والتعاون مع المواطنين.[1]

5. المساءلة.فالمساءلة ليستء مسألة بسيطة. فالموظفين العموميين لا يجب مساءلتهم فقط وفقا لنظام السوق ولكن لابد أن يتم مسألتهم طبقا للأنظمة والقوانين وقيم اœتمع والمعايير المهنية.

6. إعطاء الإهتمام للأفراد وتقديرهم وعدم التركيز فقط على الإنتاجية. فالمنظمات العمومية يمكن أن تنجح في تحقيق أهدافها إذا قامت بإدارة مشاريعها من خلال الأسلوب التعاونى والقيادة المشتركة المعتمدة على أسلوب المشاركة وأحترام وتقدير الأفراد.

7. تقدير المواطنين للخدمة العمومية وإعطائهم الأولية في الخدمة. ووضع مصالح المواطنين قبل مصالح المستثمر.

المطلب الخامس : من التسيير العمومي الكلاسيكي إلى التسيير العمومي الجديد

إن الغرض منN.G.P وخاصة العديد من مناصري النظرية التقليدية هو يعبر عنه بشكل أو بآخر من خلال انتقادا لأهداف التدبير العام نظرا لكوم يقاومون التغيير أو أم في غالبيتهم عناصر مرتبطة بنظام عديم المردودية يعمل خصيصا لإرضاء أهواء طبقة قليلة من البيروقراط وأشخاص مستفيدين من تسهيلات الدولة المتدخلة أو الدولة الرعاية (l'Etat providence[2].) إذن التدبير العمومي هو أيضا مقترب يمكن من خلاله مناقشة التسيير العام الجديد (N.G.P،) هذا المقترب يبقى من ضمن المقتربات المتعددة والمختلفة بل والمتناقضة والتي لم تستطع تجاوز تسيير الشأن العام

المؤسس على المقترب الفيبري والكينزي. إذن من هذا المنطلق يجب البحث عن المشترك الذي يعطي التماسك لهذا الاختلاف قصد إصلاح أنشطة الدولة باسم الفعالية لبلوغ الأهداف المحددة من طرف السياسة والمبنية على آليات تشريعية، وباسم المنفعة كذلك لتحقيق الأهداف بأقل التكاليف وبدون تبذير للموارد المادية.

هي مجموعة من التساؤلات تطرح حول التسيير العمومي، من هنا إذن يمكن القول بأن سؤال الفعالية ونشاط الدولة كان يشكل مركز انشغال الحكام ومنظري التسيير العمومي الجديد، فالمشاكل الذي يطرحها تسيير الجماعات (دولة، تنظيم...) هي مشاكل قديمة لكن الجديد فيها اليوم هو الجانب المتعلق بضعف وعجز موارد هذه الجماعات العامة والناتج أساسا عن انعدام التوازن بين الإيرادات والنفقات، وسر هذا

[1] بن عيسى ليلى،"أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة : جامعة محمد خيضر بسكرة"، مذكرة ماجستير في علوم التسيير ، تخصص تسيير عمومي،كلية العلوم الاقتصادية و التسيير،قسم علوم التسيير ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،2005-2006،ص98-99.

[2] Paolo Urio op cit p 45

الخلل يرجع بشكل مباشر إلى الزيادة في النفقات الاجتماعية الناتج عن ظواهر مجتمعية، كالزيادة في تكاليف الصحة، البطالة، زيادة على ارتفاع تكاليف الإصلاح والمحافظة على البيئة، ثم عولمة الاقتصاد وإعادة تجديد الفكر الليبرالي، بحيث أن الأمر لم يعد يقتصر فقط على كيفية التدبير بل إن المفهوم لا يخلو من مرجعية إيديولوجية في خضم هذا الحراك الفكري الذي تعرفه مناهج ومبادئ التدبير العام، وهو ما يفيد ضرورة نقل مناهج ومبادئ التدبير في المؤسسات الخاصة إلى مستوى القطاع العام – فمناهج التدبير لا تخلو قط من التواجد الإنساني ذو الحمولة الفكرية لنظم وقيم ومعتقدات إيديولوجية – إذن لبلوغ هذه الغاية على مستوى التدبير العمومي في مفهومه الاقتصادي لا بد من:

-استبدال مفهوم المواطن بمفهوم الزبون.

-اختزال دور الفرد باعتباره عضو في جماعة عامة في مجرد مشتري للمنتوجات المقدمة من أسواق متعددة منفصلة بعضها عن البعض.

-تحطيم الصورة الديمقراطية الحاملة المجموعة من الحقوق والواجبات التي أسندت لها من طرف الجماعة عبر السيرورة السياسية.[1]

هذه السيرورة تستدعي تغيير الفاعلين (Acteurs)ليس الفاعل الدولي ولكن الفاعل المحلي علما أن أي قرار على المستوى العالمي أو الدولي اقتصادي أو سياسي لا يؤثر فيه بشكل أو بآخر الفاعل المحلي نظرا أولا لتبعيته المالية والاقتصادية وكذلك لضعفه وعدم قدرته على مواجهة الآخر. من هذا المنطلق تتضح أهمية الخبراء (Experts) وأهمية تكوين شبكة من الخبرة لطرح الحلول المجموعة من المشاكل على مستوى التسيير، وذلك بمراعاة مدى التوافق ما بين الحلول المقدمة ومدى ملاءمتها للوضع السياسي الراهن في بلد ما، هذا من جهة. أما من جهة ثانية، يبقى المفهوم ذو حمولة سياسية لا يخص رؤية جديدة بل هو فقط تغيير على مستوى المفهوم يحيل فقط لكيفية فهم التسيير العام بشكل كامل كما يشير إلى ذلك Thomas Kuhn، أما البعض الآخر من الباحثين فيشير إلى كون التغيير على مستوى المفهوم لا يخص بالضرورة التغيير بشكل عام بل هو فقط يخص حالة بعينها في دولة ما نظرا لارتباط هذا التغيير بعدة مؤثرات إدارية، سياسية، اقتصادية.

على هذا الأساس يطرح التساؤل حول مدى توفره على حمولة إيديولوجية، وذلك بحكم الإصلاحات الإدارية المرتبطة بالدولة. فالحكم عادة ما ينبني على سياسة، فالسياسة التدبيرية هي أيضا إلى جانب كونها تقنية يتقاطع فيها ما هو اقتصادي مع ما هو سياسي وإداري تبقى في نظرنا ذات حمولة إيديولوجية بحكم الإصلاحات الإدارية المرتبطة بالدولة. فالحكم عادة ما ينبني على سياسة، فالسياسة التسييرية هي أيضا إيديولوجية لشرعنة الفعل العمومي في إدارة الموارد المادية والبشرية للدولة فرجل السياسة، كرجل الإدارة تحكمهما هواجس إنسانية ورغبة في التحكم بأساليب ومناهج تقنية مغلفة بدواعي سياسية تخدم مصلحة

[1] الكايد زهير عبد الكريم ، الحطمانية قضايا و تطبيقات ، القاهرة ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،، 2003ص.66

طبقة أو طبقات معينة إما نخب سياسية أو إدارية نافذة في مراكز القرار، أو قادمة من مقاولات خاصة الشيء الذي يفسر دخول القطاع الخاص بأساليبه الليبرالية في تدبير المؤسسات العامة بدعوى الرفع من المردودية والحد من النفقات العمومية عبر سياسة إبرام العقود وهذا تعبير عن محدودية الدولة على مستوى تدبير الشأن العام، هذه العقود تراعى فيها فقط مصلحة الدولة من جهة ومصلحة المقاولة الخاصة من جهة على حساب الزيادة في الأعباء الاجتماعية للمواطن. ضربا لمبدأ المجانية في المرفق العمومي، أي بمعنى أن الدولة المتدخلة، تخلت عن دورها الأساسي في حماية المصلحة العامة.[1]

الجدول رقم : 03 الفرق بين التسيير العمومي و التسيير العمومي الجديد

العناصر التسيير العمومي التسيير العمومي الجديد.

الأهداف - احترام القواعد والإجراءات.

-التوجه نحو العمليات.

-تحقيق النتائج ورضا العملاء.

-التوجه نحو النتائج و التغيير.

التنظيم - المركزية (هيراركية وظيفية، بنية هرمية.)

-التركيز على اللوائح.

-الهيمنة الاحتكارية.

-اللامركزية(تفويض الصلاحيات، بنية شبكية حوكمة)

-التركيز على الاشخاص.

-الهيمنة التنافسية.

- تقاسم المسؤولية بين السياسيين والإداريين.

- يشوا/ا الخلط وعدم الوضوح واضحة.

- تنفيذ المهام التقسيم، التجزيئ، والتخصص استقلالية التوظيف المسابقات التعاقد

- الترقية عن طريق الاقدمية، دون محسوبية التقدم على أساس الجدارة، بحسب المسؤولية وبحسب الأداء.

-الرقابة مؤشرات المتابعة مؤشرات الأداء.

نموذج الميزانية - تركز على الوسائل.

-الشكل المرتكز على تقسيم الارادات.

-التمسك بضوابط الميزانية.

[1] جندلي عبد الناصر ،التنظير في العلاقات الدولية بين الإتجاهات التفسيرية و النظريات التكوينية،الجزائر،دار الخلدونية،، 2007ص.87

-تركز على الأهداف.

-الشكل المرتكز على عدم تقسيم الإرادات.

-التمسك بفعاليات الإيرادات.

-تنظيم الحكومة للخدمات المقدمة أساس موحد تعمل بوصفها وحدة واحدة مجتمعة.

-تفكيك الإدارة التقليدية إلى هياكل شبه مستقلة الوحدات.

-مراقبة التنظيمات العامة التحكم في المقر الرئيسي من خلال تسلسل هرمي.

-التدريب العملي على الإدارة المهنية مع بيان واضح الأهداف و قياس الأداء.

تدابير مراقبة الإنتاج السيطرة على المدخلات و الإجراءات مراقبة الإنتاج بدلا من الإجراءات ممارسات الإدارة نموذج إجراءات قياسية في كامل أجزاء الإدارة إستعمال أسلوب إدارة القطاع الخاص الإنضباط في استخدام الموارد عمليات متوقعة و مؤهلات سياسية التحقق من الموارد الطلوبة و إنجاز الكثير بإمكانات قليلة (تحقيق الكثير بالقليل).

المبحث الثالث : التسيير المفوض أسبابه و انعكاساته

تميز التسيير المفوض عن بعض أشكال التسيير الأخرى، إذ يعتبر التسيير المفوض هو مجموع الإجراءات التي بمقتضاها يتم تفويض التسيير لقطاع تكون الدولة هي التي تباشر تسييره، فيصبح نتيجة لذلك مفوضا بتسييره للخواص سواء كانوا شخص أو أشخاصا ذاتيين أو معنويين.

لأهمية موضوع التسيير وما يطرح من إشكاليات كان لابد من دراسته والتعمق في مناقشته وذلك من خلال إظهار ماهية التسيير المفوض ومميزاته ،أسباب اللجوء إليه والانعكاسات التي تتمخض عنه.

المطلب الأول: التسيير المفوض:

إن تفويض الخدمات العمومية هي وسيلة جديدة من أجل مواكبة التحولات التي عرفتها الجزائر وذلك من أجل تبني رؤيا جديدة من خلال تقليص دور تدخل الدولة في تسيير الخدمات العمومية ومنحه لفائدة أعوان وهيئات جديدة وهو ما أملته الحاجة الملحة إلى نماذج جديدة بإمكان دخول المنافسة على أساس تحقيق المردودية والنجاعة.

إن الإنفتاح الذي تعرفه الأسواق العالمية في شتى اœlالات وأمام الإبتكارات أصبح من الضروري تخلي الدولة ولو تدريجيا عن تسيير بعض المصالح العمومية لاسيما تلك التي تتمتع بالصفة التجارية والصناعية لإمكانية دخولها عالم المنافسة وهذا لتفادي النقائص والإختلالات التي يعرفها التسيير العمومي ضمن ما يسمى حاليا التسيير المفوض.

أن التسيير المفوض يعد مصطلحا جديدا عرف في فرنسا من خلال نص القانون -93 122المؤرخ في 9 جانفي 1993واستعمل أول الأمر من قبل الأستاذ جون فرانسوا كما تجدر الإشارة إلى أنه وقبل هذا القانون كان

التفويض موجودا بتسمياته المعروفة كالإمتياز والإيجار لكن النص أعطى إطارا قانونيا للاتفاقيات المتعلقة بالتفويض فالتفويض حسب الأستاذCarole هو تقنية من شأxl تمكين التعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود الموجودة والمعروفة باسم الإمتياز والتسيير، فهو مفهوم واسع يشمل كل العقود التي تتنازل الدولة من خلالها عن تسيير مصلحة عمومية، دون التنازل عنه كليا وبالتالي هو يعني تنازل سلطة أعلى لسلطة أدنى في مجال تسيير المصالح العمومية.[1]

المشرع المغربي قد أعطى تعريفا للتسيير المفوض، وذلك في إحداث قانون منظم له, قانون 54 05 حيث عرفه على أنه: "يعتبر التسيير المفوض عقدا يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض" لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى "المفوض إليه" يخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا، ويمكن أن يتعلق التدبير المفوض كذلك بإنجاز أو تدبير منشأة عمومية أو هما معا تساهم في مزاولة نشاط المرفق العام المفوض.

المطلب الثاني :أهداف وأهمية التدبير المفوض

أولا: الإعتبارات الاجتماعية.

نتيجة للنمو الديمغرافي الذي وتنامي وتيرة تزايد حاجات المواطنين أصبحت الدولة مرغمة للبحث عن الحلول لهذه الإشكالات عن طريق البحث عن استثمار وإعطاء الأولوية للقطاع الخاص لتسيير المرافق العمومية التي تساهم نوعا ما في تحقيق هذه الظواهر واستعمالها كلما حلت محل القطاع العام الذي أصبح يكتفي بوضع ضمانات لمستخدمي المرافق العمومية تحقيقا للأمن الاجتماعي وللحفاظ على المصالح العامة.

ثانيا: الاكراهات الاقتصادية

يوفر التدبير المفوض مبدئيا الأعباء على الخزينة العامة ويشكل وسيلة إضافية لتمويل استثمارات الدولة وبنيتها التحتية وهي أهداف يصعب تحقيقها بالاعتماد على الموارد المالية الذاتية للخزينة العامة للدولة، وكذلك الأساليب التقليدية في التسيير وهذه المجهودات التي يبذلها القطاع الخاص قد ساهم في تقوية الاقتصاد المحلي من جهة ومن خلال الاستثمارات إلى توظفها في مجال البينات التحتية تؤدي إلى مضاعفات وتكثيف النشاط المحلي فيتم تشغيل اليد العاملة، ومن جهة أخرى فإن البنوك تقوم بتصريف وترويج رؤوس الأموال المحلية لا يزيد عنه نسبة المردودية فيها جد مرتفعة بالمقارنة مع تلك التي تحققها القطاعات التقليدية لاسيما في ظل آلية الاستغلال المباشر التي أصبحت متجاوزة[2].

---

[1] 1Loi n°93-1 22 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

[2] حمد بوسيدي، الخصائص المميزة العقود التدبير المفوض مقال منشورات في مجلة المتير القانون مطبعة المعارف الجديدة الرباط ،2012 ص 222

المطلب الثالث : لماذا التسيير المفوض

إن لجوء السلطة العمومية لتفويت بعض القطاعات الحيوية للشركات الخاصة من أجل تسييرها وتحمل العبء عنها جاء نتيجة لأسباب متعددة أو في مقابل ذلك كان للتدبير المفوض انعكاسات شتى في جل الميادين ويمكن إجمال هذه الأسباب في نوعين، حيث هناك أسباب مرتبطة بالقانون العام الداخلي ومؤسسات الدولة وأسباب فرضتها المتغيرات الدولية وواقع الاقتصاد الدولي اللجوء إلى هذا النوع من عقود التدبير المفوض جاء نتيجة جملة من الأسباب منها ماهو قانوني وتقني ومنها ماهو اجتماعي اقتصادي.

أولا: من الناحية الداخلية القانونية يبقى التدبير من المفوض الدولة جزئيا بمغزل عن تحل المسؤولية والمخاطر، حيث الشركات المتعاقدة في هذا الخصوص هي التي تتحمل مخاطر وخسائر المشروع و مؤسسات الدولة لاسيما على المستوى المحلي تبقى بعيدة عن مشاكل سوء التسيير أو الأضرار التي تلتحق بالغير وبالتالي تغيب ولو جزئيا العلاقة المباشرة للمفوض مع الجماعة والتي تدخل بصفتها كمراقب فقط ليس كطرف مدعى عليه كما يخضع للقانون الخاص، وإخضاع منازعاته بذلك إلى القضاء العادي.

ونلاحظ أن أسلوب التدبير المفوض يجعل من المانح للتفويض أي المفوض يغيب عن التسيير بصورة غير مباشرة وبالتالي يتجنب تلك المشاكل المتعلقة بالتسيير ويبقى له حق الرقابة على الممنوح له هذا التفويض.

ثانيا: من الناحية التقنية

إن الشركات الخاصة لها ن الإمكانيات التقنية واللوجستيكية ما يؤهلها لتسيير بعض القطاعات الكبرى (الماء،الكهرباء، تطهير السائل)،التي تتطلب تقنيات كبيرة ووسائل تكنولوجية متطورة، وهذه المزايا متوفرة لدى القطاع الخاص والتي غالبا ما تعجز الدولة عن التحكم فيما وتوفير الجودة وأداء الخدمات في حينها أو في أغلب الفرضيات هذه الشركات بناء على عقود التدبير المفوض تقوم بإعادة تأهيل المجالات التي تتدخل فيها.

ثالثا : الأسباب الاجتماعية

إن النحو الديمغرافي الذي عرفه العالم خلال العقود الأخيرة، وعدم مسايرة الدول لهذا الإارتفاع وكذا تزايد حاجات المواطنين، وما كان له من انعكاسات سلبية ينتج عنها بالدجة الأولى ارتفاع كبير في نسبة البطالة والهجرة القروية، حتى أصبحت الدولة مرغمة للبحث عن حلول لهذه الإشكالات عند طريق البحث عن الإستثمار وإعطاء الأولوية للقطاع الخاص لتسيير بعض المرافق العمومية التي تساهم نوعا ما في تخفيف هذه الظواهر كلما حلت محل القطاع العام الذي أصبح يكتفي بوضع ضمانات لمستخدمي المرافق العمومية تحقيقا للأمن الإجتماعي وللحفاظ على المصالح العامة.

رابعا : من الناحية الاقتصادية.

مبدئيا الأعباء على الخزينة العامة ويشكل وسيلة إضافية لتحويل استثمارات الدولة وبناياتها التحتية وهي أهداف يصعب تحقيقها بالإعتماد على الموارد المالية والذاتية للخزينة العامة للدولة، إن المجهودات التي يبدلها القطاع الخاص قد تساهم في تقوية الاقتصاد المالي، حيث من جهة ومن خلال الإستثمارات التي توظفها في مجال البنيات التحتية تؤدي إلى مضاعفات وتكتف النشاط المحلي، فيتم تشغيل اليد العاملة، ومن جهة أخرى فإن البنوك تقوم بتصريف وتروج رؤوس الأموال المحلية، و حتى تتمكن هذه المرافق من مسايرة المحيط الاقتصادي والمالي وفق التوصيات الصادرة عن المناظرات الوطنية على الجماعات المحلية فقد خلص المسؤولون إلى أهمية وضرورة وضع إستراتيجية جديدة تمكن من إعادة هيكلة أفضل للمرافق العمومية وهي إستراتيجية تعتمد بالأساس على بلورة سياسة قطاعية وواقعية وتوازن مالي و دعم الإطار المؤسساتي لتنمية الكفاءات و إنعاش المناقشة بإتخاذ إطار قانوني ملائم من الامدادات.

المطلب الرابع : أثر التسيير المفوض

الفرع الأول : مزايا التسيير المفوض:

من أهم مزايا التسيير المفوض نجد ما يلي:

-التخصص : تساهم المؤسسة المتخصصة في وظيفة معينة أو خدمات معينة في توفير وتلبية الاحتياجات التي تتطلبها المجموعة نظرا للتجربة التي اكتسبتها من خلال مختلف النشاطات التي قامت بها والمجالات التي عالجتها وبالتالي هناك ربح للوقت في معالجة أي طارئ.

-خلق قدرة لدى المستخدمين من خلال زرع مبدأ الانتماء لهيئة معينة مما يحفز القدرة على العطاء والعمل الجماعي وتوفير التكوينات الملائمة مما يؤدي إلى تحفيز وتشجيع للمستخدمين وبالتالي مردودية أكثر[1].

-التجربة التقنية والتجديد لدى المجموعة مما يسهل الاستغلال الأمثل لها من طرف أفواج العمل مما يعطي طابعا يتجاوز الإطار المحلي كما يتجاوز حتى المردودية

الفرع الثاني : انعكاسات التسيير المفوض

إن معظم الدول المتبنية للمنهج الليبرالي عملت على تفويت أغلب أنشطتها إما عن طريق الخوصصة أوعن طريق تفويت التسيير وهو ما أدى إلى فقدان مفهوم المرفق العام للبناء النظري الذي أسس وفقه لاسيما أفكار مدرسته ومن ناحية التأثير أو العلاقة بين المواطن بالمرفق العام نلاحظ أن من واجبات الإدارة العمل على ضمان استمرارية المرافق العامة، وتأمين الحاجيات العامة التي أنشأت من أجالها على وجه الدوام فأساس وجودها هو تلبية حاجيات المواطن فهي تقدم خدمات متعددة غالبا ما تكون ضرورية وجوهرية للمرتفق حيث لا يمكن في إمكانه أشباعها بالاستئناس على إمكاناته الفردية وتبعا لذلك فهو يتطلع إلى تدخل الدولة لتحقيق هذه الخدمات عن طريق مراقبتها العامة وهذا يؤدي إلى قوة العلاقة بين المواطن والمرفق العام.

[1] د يحيا محمد مقال منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ماي يونيو عدد 80 2008 ص 29-27 والمقاولات الخاصة.

فتفويت تسيير المرافق العمومية إلى الخواص يؤدي إلى تجاهل للحاجيات الأساسية وإلغاء دور الدولة أو الجماعات المحلية في مراقبة الخواص مما يجعل مصالح المواطنة عرضة للتلاعب في أيدي الشركات ومن أجل تفادي كل سلبيات عمليات التفويت يجب تسديد الرقابة من الهيئة العامة على الهيئة الخاصة حين تسييرها للمرفق العام ومراعاة كل الظروف حتى لا تكون هذه العملية رافدا من روافد القلق والتوتر الاجتماعيين إقرارا للتوازنات الماكرو إقتصادية والمنافسة.

خاتمة الفصل:

السياسة تطرح كيفية فعل الفعل، ماذا؟ والإدارة تعمل على وضع حلول ومناهج للحل كيف؟

من هذا المنظور، يبقى إذن الحل، ولتجاوز هذه الوضعية، لا بد من فتح اæال لخوصصة مؤسسات القطاع العام أمام المنافسة الشرسة للقطاع الخاص تماشيا مع متطلبات وأنظمة قواعد السوق.

على هذا الأساس تم إنتاج أفكار لإحداث التغيير في مؤسسات القطاع العام نجملها على الشكل الآتي:

-النموذج الفعلي المتحكم إلى غاية السبعينات والذي ركز على قطاع عام مستوحى من القطاع الخاص بمفاهيم قيمة مرتبطة بالاقتصاد.

-النموذج الحركي التنظيمي والمعروف بمرونة تنظيمية وتدبير للأنشطة العامة من خلال إبرام عقود.

-النموذج الكيفي الذي يبحث عن الجودة في المرافق العامة.

-النموذج التشاركي الذي يهدف إلى وحدة تشاركية وإقحام المواطن في العملية.

إذن هذا التشارك ما بين العام والخاص يخدم مصلحة النخب الإدارية والتقنية ورجال الأعمال والمقاولات الخاصة على المصلحة العامة.

الخاتمة العامة

الخاتمة العامة:

من خلال الإنتقادات الموجهة بشكل عام للأساليب التقليدية المستخدمة في تسيير الخدمات العامة المعروضة، بإمكاننا أن نستنتج أن مشاكل تسيير الخدمات العامة تتمحور حول: العيوب التنظيمية للنظام البيروقراطي، التراجع التدريجي لفعالية القيم المعمول =ا منذ القدم على مستوى تسيير الخدمات العامة من مساواة ،المجانية ،الاستمرارية...الخ، بسبب الأزمات المالية التي تتعرض لها، إنعدام المنافسة وما سببه من انغلاق وعدم تأقلم الجهاز المعني مع الظروف المستجدة، تدخل الجهاز السياسي في التسيير مع عدم وجود معايير قياس و تقييم أداء الخدمات العامة بشكل موضوعي ...الخ .كما يمكننا أن نستنتج أن إدارة الخدمات العامة التقليدية واقعة حاليا بين عدة متناقضات: الدفاع عن أسس النظرية الاقتصادية الإجتماعية التي توصي بإنشاء منظمات مهنية تخصصية ملزمة من ناحية الأداء أمام السلطات العمومية و وجوب تحقيق الأهداف الاجتماعية، ومن جانب آخر عدم القدرة على تحقيق ذلك نظرا لوجود الأزمات المالية العمومية والتي مست معظم الدول.

وبالتالي من الضروري أن يحمل منطق الحلول في إطار التحديث والإصلاح ذلك التوازن بين اعتبارات الفعالية أي اعتبارات اقتصادية واعتبارات اجتماعية.

إن التغيير الجوهري في أساليب إدارة الخدمات العامة وفق نظرية التسيير العمومي الجديد، يكمن في اعتبار مستهلكي الخدمات العامة زبائن واعيين يتم التعامل معهم وفق مفاهيم وقيم تجارية. كما يتم استخدام المفهوم ألمقاولاتي في تنفيذ مهام إدارة الخدمات العامة ،بمعنى البحث عن مصادر تمويل إدارة الخدمات العامة من المحيط الاقتصادي الذي تعمل من خلاله وليس عن طريق الرفع في الاقتطاعات الضريبية مع انتهاج اللامركزية التسيير، التعامل بمفهوم الوكالات، العقود الخدمية، وما يصاحبها منا استخدام لأنظمة تفويض السلطات والتقييم والأداء المناسبين وكذا أنظمة معلوماتية المستخدمة للتكنولوجيات الحديثة.

إن إدارة الخدمات العامة الحديثة تتطلب تغيير على مستوى مؤسساتي وكذا مؤسسي، الأمر الذي يتطلب دعم وتجنيد واسع ومثابرة مستمرة من طرف جميع الشرائح، إلا أن الرافعة الحقيقة تكمن في قناعة المعنيين بصحية الأشياء التي يقومون بها وبإقناع الغير بأن الإدارة العامة الحديثة والأساليب التي تتضمنها لمصلحة الجميع.

المراجع

قائمة المراجع:

قائمة الكتب:

1- بالعربية:

1 -د.عثمان محمد غنيم، د.ماجدة أبوزنط -التنمية المستدامة - فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات.قياسها، دار صفاء للنشر والتوزيع،الطبعة الأولى، عمان، .2010

2 -عبد الله عبد السلام أحمد، التحديات والفرص أمام إدارة أحواض الأ;ار العربية مرجعية ;ر النيل الإدارة المتكاملة للموارد المائية في الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، المملكة الأردنيةالهاشمية، 2008

3 -عبد الحميد قرفي، " الإدارة الجزائرية مقاربة سوسيولوجية" ، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة– 2008.،مصر

4 -عمر وصفي عقيلي ، الإدارة المعاصرة ، دار زهران للنشر و التوزيع ، عمان سنة .2007

5 -جندلي عبد الناصر ،التنظير في العلاقات الدولية بين الإتجاهات التفسيرية و النظريات التكوينية،الجزائر،دار الخلدونية،.2007

6 -محمد خميس الزوكة،جغرافية العالم العربي،دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية،مصر،.2005

7 -سعيد رشدي وآخرون ، أزمة المياه في الوطن العربي، دار الأمين، القاهرة، مصر، .2004

8 -إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراo ا، منتدى العالم الثالث، دار الشروق، القاهرة .2003

9 -مصطفى أبو زيد فهمي، حسين عثمان:" الإدارة العامة : الإطار العام لدراسة الإدارة العامة-فن الحكم والإدارة في السياسة والإسلام –العملية الإدارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، .2003

10 -صبحي العتيبي . تطور الفكر و الأنشطة الإدارية . الطبعة الأولى .دار الحامد للنشر و التوزيع عمان- الأردن .2002

11 -محمد جمال علي هلالي: " المحاسبة الحكومية "، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، عمان، .2002قائمة المراجع

12 -ثابت ، عبد الرحمن إدريس ، المدخل الحديث في الإدارة العامة ، دون بلد النشر ، الدار الجامعية ، 2001.

13 -عبد المطلب عبد الحميد: " التمويل المحلي "، الدار الجامعية، الإسكندرية، .2001

14 -رق ا}ذوب:" الإدارة العامة -العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، .2000

15 -محمد فريد الصحن ،مبادئ الادارة ،ط ، 84 1شارع زكرياء غنيم تانيس سابقا ،الاسكندرية ،مصر ،1999. 2000.

16 -سعيد يس عامر .الفكر المعاصر في التنظيم و الإدارة .الطبعة الثانية .مركز وايد سير غيس للاستشارات و التطوير الإداري القاهرة .مصر .1998

17 -سعيد يس عامر .الفكر المعاصر في التنظيم و الإدارة .الطبعة الثانية .مركز وايد سير غيس للاستشارات و التطوير الإداري .القاهرة .مصر . 1998

18 -مهنا محمد نصر،الإدارة العامة الحديثة ،الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث،.1998

19 -بوفاتيت عبد العزيز،جغرافيا الجزائر و المغرب العربي،الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية،الجزائر،1998

20 -عبد الرزاق إبراهيم الشحلي، " الإدارة المحلية دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار المسيرة و التوزيع و الطباعة،.2001

2 -باللغة الأجنبية:

1- Ludovic Schneider, 100 questions pour comprendre et agir-Le développement durable territorial-, Afnor édition, France 2010.

2- Abderrazak Khadraoui, Eau et Impact Environnemental dans le Sahara Algérien, Alger, 2007.

3- Lovelock . c .services marketing. prentice-Hall.englewood cliffs.Inc,new

jersey2006.

4- Rémy VOLPI, DEVELOPPEMENT DURABLE: ACTIONS! La gouvernance de l'entreprise,L'Harmattan,INNOVAL, France, 2005.

5- Benoit A. Aubert, Michel Patry, LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ :LE LONG ETTORTUEUX CHEMIN DU QUÉBEC, Québec, Canada, قائمة المراجعDécembre 2005.

167

6- Magette Leslie Pean, Nouvelle gouvernance et organisation, France, SLP,2005.

7- Maris CHristoneROUANT : "Droit Administratif", Gualino Edition, Paris, 2001.

8- Luc ARREGLE Jean, "Les Nouvelles Approches De La Gestion Et Des Organisation", ed Economica,Paris, 2000.

9- J.MONKS,"La Nouvelle Gestion Publique":Boite à Outils ou Changement Paradigmatique?"in hufty M, La Pensée Comptable,Etat ,Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique ,PUF,Collection Enjeux,Paris,1998.

10- Joost Monks , La nouvelle gestion publique : boite à outils ou changement paradigmatique ? , in la pensée comptable (sous direction de Marc Hufty) éd. PUF, Paris, 1998.

11- Paolo Urio , La nouvelle gestion public , in la pensée comptable, (sous direction de Marc Hufty) éd, PUF, 1998.

12- W. Bernarth , le nouvelle management publique , concept, situation en

wallonie , quelque réflexions , vision et conclutions opérationnelles, Genk,Belgique,1998.

13- . Jean Luc BOURDAGES, Le Développement Durable, Edition Bibliothèque du parlement, CANADA, Juillet 1997.

14- J .March , Decisions and organisations, Oxford. Blackwell, 1989.

15- Charles Debash , Science administrative, éd. Dalloz, 1989

16- P.A Hall, Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France, Cambridge, Polity Press,1986.

17- J. Kingdon , Agendas, alternatives and public policies, Longman, NewYork, London, 1984 .

18- François Lacasse et Jean-Claude Thoenig , L'action publique , éd. L'Harmattan, 1969.

ا%لات و الدراسات و المداخلات العلمية:

1- بالعربية

1 -حمد بوسيدي، الخصائص المميزة العقود التدبير المفوض مقال منشورات في مجلة المتير القانون مطبعة المعارف الجديدة الرباط .2012قائمة المراجع

168

2 -د. نور الدين حاروش، إستراتيجية إدارة لمياه في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع، كلية العلوم السياسية والإعلام جامعة الجزائر، .2012

3 -الميلود بوطريكي -التدبير المفوض للمرافق العامة والمنافسة- القانون الإداري بالكلية المتعددة التخصصات بالناضور .2011

4 -عزم أحمد جميل ،"عودة الدولة في السياسة الخارجية : إتجاه مستمر أم موجة مؤقتة؟"،آفاق المستقبل ، عدد

2010. ،يناير03

5 -محمد سالمان مطيع، تحديات الندرة المائية في المنطقة العربية ، الحاضر والمستقبل، السياسة

الدولية، العدد ، 179القاهرة، مصر،.2010

6 -محمد بلغالي، الاستهلاك المائي في الجزائر وآليات ترشيده وفق المنظور الإسلامي، مخبر البحث في علوم

المياه بالمدرسة الوطنية المتعددة التقنيات الجزائر، .2009

7 -فريق من الخبراء /البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة،

.2009

8 -أ. محسن روبيدة، المياه كمحدد أساسي للتنمية المستدامة في الجزائر، الملتقى العلمي الدولي حول: أداء

وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة محمد

بوضياف المسيلة، أيام و 11 10نوفمبر . 2009

9 -أ.د بن عيشي بشير، اقتصاديات الموارد المائية في الجزائر المشاكل والحلول، الإدارة المتكاملة للموارد المائية في

الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، .2008

10 -محمود الأشرم، المياه في الوطن العربي والعالم، الطبعة الثانية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان،

.2008

11 -د.بلعرابي عبد الكريم، د.سعداوي محمد، الحماية التشريعية لإستراتيجية الدولة في إدارة ثروا

المائية - قراءة قانونية - الإدارة المتكاملة للموارد المائية في الدول العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، عمان،

المملكة الأردنية الهاشمية، .2008

12 -د يحيا محمد مقال منشور في ا}لة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ماي يونيو عدد ، .2008 80قائمة المراجع

169

13 -القحطاني فيصل بن معيض آل سمير ،"إستراتيجيات التطوير و الإصلاح الإداري و دورها في تعزيز الأمن

الوطني،أطروحة دكتوراه في الفلسفة الأمنية ،كلية الدراسات العليا،قسم العلوم الإدارية ،جامعة نايف العربية

للعلوم الأمنية ،الرياض،.2006

14 -البرادعي ليلى مصطفى ، "الإتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري"،النهضة ،مجلة كلية الاقتصاد

و العلوم السياسة ، القاهرة ،جامعة القاهرة ،العدد .20،2004

15 -سعيدي وصاف ،"الدور الاقتصادي الجديد للدولة في ظل العولمة"،مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول

إقتصاديات الخوصصة و الدور الجديد للدولة ،دورة تدريبية حول أساليب الخوصصة و تقنيا٥١،كلية العلوم

الاقتصادية و علوم التسيير ،جامعة فرحات عباس،سطيف،من 03 -07أكتوبر .2004

16 -الكايد زهير عبد الكريم ، الحكمانية قضايا و تطبيقات ، القاهرة ،المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2003

17 -التقرير النهائي لقمة الأرض بجوهانسبورغ عن التنمية المستدامة، 26أوت – 04سبتمبر، 2002

18 -وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، الجزائر، 2001

19 -بيومي عطية ،الطلب على المياه العربية،الموسوعة العربية للمعرفة من أجل التنمية المستدامة،الاكاديمية

العربية للعلوم،ا}لد الأول ،بيروت،لبنان،.1998

20 -بيتررورجز ،بيترليدون، المياة فى العالم العربى آفاق واحتمالات المستقبل،مركزالإمارات للدراسات والبحوث

الإستراتيجية، أبوظبي، 1997

21 ¤-ي الدين أحمد، "مشروعكوفي عنان لإصلاح الأمم المتحدة"،مجلة السياسة الدولية،عدد 130،1997

22 -زياني إبراهيم،"محاور الإصلاح الإداري بالمغرب نحو معالجة جديدة لقضايا الإدارة العامة"، مجلة الشؤون

الإدارية العدد ، .1985 04

23 -عارف دليلة كتاب - بحث في الاقتصاد السياسي للتخلف والتقدم والنظام الاقتصادي العالمي، دار الطليعة، بيروت، سنة .1982

2 -باللغة الأجنبية

1- B . OCAMPO ROMEO , Models of Public Administration Reform:"New

Public Management (NPM)", ASIAN REVIEW OF PUBLIC

ADMINISTRATION ,College of Public Administration,University of the

Philippines 2013.

2- Schön-Quinlivan Emmanuelle, THE ADMINISTRATIVE REFORMS IN

THE 2000-2005 EUROPEAN COMMISSION : ORIGINS, DYNAMICS

AND EFFECTS OF INSTITUTIONAL CHANGE IN THE EUROPEAN

BUREAUCRACY , thesis of PhD, School of Politics and International

Relations, College of Human Sciences., Submission: January 2008.

3- Dr.Said Chaouki CHAKOUR, Contribution a la délimitation du concept "

Economie des Ressources Naturelles " : l'apport de l'approche

Khaldounienne, colloque international :Développement Durable et

Exploitation Rationnelle des Ressources, Université Ferhat Abbas SétifAlgérie, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, 07 et 08 Avril

2008.

4- ANDRONICEANU Armenia , "New Public Management, a Key

Paradigm for Reforming Public Management in Romanian

Administration", Academy of Economic Studies, Bucharest , 8/2007

5- Gestion de la demande en eau en Méditerranée, progrès et politiques,

Etude régionale :Coopération internationale et aide au développement dans

le secteur de l'eau en Méditerranée, PLAN BLEU, 2007

6- L. ZELLA, D. SMADHI, Gestion de l'eau dans les pays arabes,

Laboratoire de Recherche en Hydraulique Souterraine et de Surface,

Larhyss Journal, ISSN 1112-3680, n°05, Juin 2006.

7- Improving Water Management: Recent OECD Experience; Policy Brief, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, Public Affairs Division, FEBRUARY 2006

8- Anne Amar et Ludovic Berthier, "Le nouveau management public : avantages et limites" (document de recherches présentées dans XVI international RESER conférence Services Gouvernance and Public Policies.Lisbon, September 28-30, 2006)

9- MOHAMMAD EHSAN and FARZANA NAZ , Origin, ideas , practice of new public management : lessons for developing contries , CDRB publication , Asian Affairs, Vol. 25, No. 3, July-September, 2003.

10- Atreya Binod , Armstrong Anona , " A Review of the criticisms and the future of new public management " , working paper series ,School of Management ,Victoria University ,7/2002

11- Giauque David," Science et management public ou l'histoire d'une relation ambige , le cas de la nouvelle gestion publique" ,Ethique publique ,volume4,N°1,Avril,2002

communication au colloque national sur : " Le Management Et La

الرسائل و المذكرات

1- بالعربية

1- لكحل الأمين الشراكة بين القطاع العام و القطاع الخاص أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير جامعة تلمسان . 2014

2 -ليتيم فتيحة،"إصلاح الأمم المتحدة في ظل النظام الدولي الراهن"، أطروحة دكتوراه،جامعة باتنة ،-2009 .2010

3 -تي أحمد، إدارة الطلب على المياه لتحقيق التنمية المستدامة، دراسة حالة وكالة الحوض الهيدروغرافي "الصحراء"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة قاصدي مرباح –ورقلة، .2007

4 -بن عيسى ليلى،"أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة : جامعة محمد خيضر بسكرة."، مذكرة ماجستير في علوم التسيير ، تخصص تسيير عمومي،كلية العلوم الاقتصادية و التسيير،قسم علوم التسيير ،جامعة محمد خيضر بسكرة، .2005-2006

5-ماضي محمد، إشكالية تنمية الموارد المائية في الجزائرع دراسة حالة:اللجوء إلى المصادر غير التقليدية،بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ،كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير،جامعة 2006/2005.،الجزائر

6 -فراح رشيد،سياسة تسيير مياه الشرب في الجزائر،بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ،كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير،جامعة الجزائر،.1999/2000

2 -لبال غة الأجنبية

1- Bérengère CHARNAY, POUR UNE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU SUR UN TERRITOIRE DE MONTAGNE, LE CAS DU BASSIN VERSANT DU GIFFRE(HAUTE-SAVOIE),Thèse de Doctorat Géographie présentée à l'Université de Savoie (E.D. SISEO), France, 2010.

القوانين و المراسيم

1- تقرير الأمم المتحدة الدورة العشرين نيروبي، 4 – 8نيسان/أبريل 2005البند 7من جدول الأعمال

المؤقت

2- المرسوم التنفيذي رقم - 13 05المتعلق بالمياه المؤرخ في 9جانفي 2005

3- قانون / 05 12المؤرخ في 4اوت 2005الصادر بالجريدة الرسمية، العدد ، 05الصادرة جا 12نفي 2005

4- قانون - 83 03المؤرخ في 5فيفري 1983الخاص بحماية البيئة

5- قانون - 83 17المؤرخ في 16جويلية 1983الخاص بقانون المياه

المواقع الإلكترونية

1- chattab Nadia " économie, tic et bonne gouvernance en Algérie ", Disponible sur : www.dst.cerist.dz/: séminaires /communications, page consultée le 05/01/2015.

2- W.young David and Padovani Emanuele ," Moving Toward the new public management paradigm ", University Bologna,January 2009 .http://ssrn.com/abstract=1389512 .

3- http://www.mre.gov.dz

Plan National d'Actions pour l'Environnement et le Développement Durable (PNAE-DD), Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Janvier 2002.

4- XAVIER MERRIEN Francois, il faut bâtir l'état providence l'européenne, allez- savoire,N°04 , Mars1996 ,université de Lousanne ,Suisse. www.unil.chspulaalez-savoir/as4/osoumm.html

5- http://www.mre.dz/

6- الموقع الرسمي لشركة اغبارhttp://www.agbar.es/es

7- الموقع الرسمي لولاية وهران

http://www.wilayaoran.org/31/index.php?option=com_content&view=article&

id=211:en-matiere-mobilisation-des-ressources en- -

eau&catid=17:hydraulique&Itemid=129&lang=ar

8- موقع شركة سيور http://www.seor.dz

9- www.maf houm.com عارف دليلة محاضرة بعنوان «القطاع العام في سورية من الحماية إلى المنافسة».

10- http://www.mec.gov.qa/Arabic/Departments/PartnershipGP/Pages/defaul

t.aspx وزارة الاقتصاد و التجارة القطرية

الملخص:

يمثل التسيير المفوض آلية نمط تمويل حديث في إطار ما يعرف بالتسيير العمومي الحديث .حيث يستخدم التسيير من قبل الحكومات لتحسين الخدمات العمومية، الحكومة الجزائرية تبنت أسلوب التسيير المفوض في العديد من القطاعات ومن أبرزها قطاع المياه من له أهمية بالغة خصوصا في المدن الكبرى .

فتتعاقد الهيأة الحكومية الوصية على القطاع مع التعامل الاسباني "أغبار "تمكنت الشركة من رفع عدد المستفيدين من الصالح للشرب مع استمرارية الخدمة24/ 24سا.

Résumé :

La gestion déléguée est un mode de financement dans le cadre de (NMP) ce mode est utilisé par les gouvernements pour améliorer le service public, l'état algérien a adopté l'idée de la gestion déléguée et l'a appliqué dans plusieurs secteurs, notamment le secteur de l'eau en raison de sa grande importance dans le développement économique, Surtout dans les grandes villes.

Après l'accord de SEOR avec l'opérateur privé « AGBAR » . La SPA «SEOR» a réussi à augmenter le nombre de bénéficiaires de l'alimentation en eau potable avec une continuité de service

24/24h.